

UNIVERSITÉ DE NANCY -- FACULTE DE DROIT

LE CANTON

— DANS —

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 28 novembre 1911, à 2 heures

PAR

Georges FRÉMIOT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants { *MM. GAVET, professeur.*
RENARD, chargé de Cours.

IMPRIMERIE V. ARSANT, Varangéville-Saint-Nicolas

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**LA FACULTÉ n'entend donner aucune approbation,
ni improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE NANCY – FACULTE DE DROIT

LE CANTON

DANS

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 29 novembre 1911, à 2 heures

PAR

Georges FRÉMIOT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants { **MM. GAVET, professeur.**
RENARD, chargé de Cours.

IMPRIMERIE V. ARSANT, Varangéville-Saint-Nicolas

—
1911





Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

BELLANGÉ (Charles) — Le gouvernement local en France et l'organisation du canton ; Paris, Didier 1900.

BERTHELEMY (H) — Traité élémentaire du droit administratif. Arthur Rousseau, éditeur. 6^e édition 1910.

BROGLIE (Victor de) — Vue sur le gouvernement de France, p. 63 et suivantes.

BRUN (Charles). — Le Régionalisme ; Paris, Blond et C^{ie} éditeurs, 1911.

DALLOZ — Répertoire. V. Canton.

DUCROCC — Cours de droit administratif. Fontemoing, éditeur. 7^e édition 1897.

DUGUIT — Des fonctions de l'Etat moderne. (Revue internationale de sociologie, mars 1904.)

DUGUIT et MONNIER — Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Paris, Pichon, éditeur, 1898.

DUVERGIER — Collection des lois.

ESMEIN — Eléments de droit constitutionnel. Paris, Larose, 5^e édition 1909.

FERRAND (J.) — Les institutions administratives en France et à l'étranger. Paris 1879.

HAURIOU (M.) — Précis de droit administratif et de droit public général. Paris, Larose, 1911 7^e édition, et 6^e édition, note 2, p. 250.

JOURNAL DES COMMUNES — Projet d'organisation cantonale, t. 1.

JOURNAL OFFICIEL —

LEUILLIER (Robert) — Du canton considéré comme organe de décentralisation. Thèse doct. Paris 1897.

MONITEUR UNIVERSEL — Années 1821, 1829, 1848. 1851.

ODILON-BARROT — De la centralisation et de ses effets. Paris 1861.

PANDECTES FRANÇAISES — V^o Canton.

PORCHÉ (Alfred) — La question des grandes et des petites communes. Thèse doct. Paris 1900.

PROCÈS-VERBAUX DU CONSEIL D'ÉTAT — 1850 n^o 58 ; Rapport de Vivien.

REGISMANSET (G.) — Les syndicats de communes. Etude sur la loi du 22 mars 1890. Thèse doct. Aix 1897.

RÉPERTOIRE DU DROIT ADMINISTRATIF, par Béquet, V^o Département. V^o Canton.

RÉPERTOIRE FUZIER-HERMANN — V^o Canton.

REVUE DES SCIENCES POLITIQUES : article de M. Henry Ripert sur « la réforme administrative », année 1911, pages 390 et 716.

REVUE GÉNÉRALE D'ADMINISTRATION — 1882 Tome 2, p. 160, Le projet d'organisation cantonale.

REVUE POLITIQUE et PARLEMENTAIRE

An. 1895, T. IV, p. 232 ;
1896, t. VII, p. 625 ;
1897, t. OI, p. 458 ;
1897, t. XIII, p. 206 ;
1898, t. XVII, p. 282.

ROLLAND (L.) — Cours de droit administratif, professé à la Faculté de Droit de Nancy 1907-1908.

SARRAUT (Albert) — Le gouvernement direct en France ; Paris, thèse de doctorat 1899.

TAINE (H.) — Le régime moderne. T. 1, Paris, Hachette 1891.

UN PROJET DE DÉCENTRALISATION : Nancy, Vagner, éditeur, 2^e édition 1865.

VERGUES (Joseph) — Contribution à l'étude des municipalités de canton de l'An III ; Thèse doctorat Toulouse 1902.

VIVIEN — Etudes administratives. Paris 1852, Guillaumin et C^{ie}, éditeurs.

LE CANTON

dans l'organisation administrative française

INTRODUCTION

Dans l'organisation administrative actuelle de la France, le canton ne joue pas un rôle bien considérable. Simple circonscription territoriale, dès sa création, son chef-lieu n'est pas le centre d'une vie politique très active. Nous verrons pourtant, au cours de notre étude, qu'il n'en fut pas toujours ainsi. La Constitution de l'An III, en effet donna au canton, une place prépondérante dans le nouveau régime municipal qu'elle instituait. La loi municipale des 2-14 décembre 1789 qui créait en France 44.000 communes environ, soumises à une organisation uniforme, fonctionna très médiocrement, et le législateur de l'An III crut remédier à cet état de choses en instituant des municipalités de canton : il pensait ainsi donner plus de force aux petites communautés que le manque de

ressources et d'administrateurs éclairés rendait impuissantes à remplir leur tâche.

L'expérience de l'An III ne fut pas heureuse, pourtant l'idée de baser sur une organisation cantonale la réforme du régime municipal français a toujours eu des partisans convaincus.

De nos jours les idées de décentralisation s'affirment avec une force singulière, nombreux sont les projets ayant pour but de remédier aux excès de la centralisation et nombreux sont les systèmes d'organisation nouvelle. Mais si tous tendent à écarter l'intervention directe du pouvoir central dans les hypothèses où elle n'est pas indispensable, ils varient quant à la solution proposée et il faut bien le reconnaître la question est très difficile à résoudre.

Donnera-t-on aux communes une large autonomie ? Sans doute dans les villes on trouverait assez facilement des citoyens instruits et suffisamment compétents pour remplir convenablement les fonctions auxquelles ils seraient appelés ; mais dans les petites communes on serait souvent dans l'impossibilité de découvrir des administrateurs capables. Or la condition essentielle de toute bonne mesure de décentralisation, est que les fonctions publiques confiées aux organes des circonscriptions décentralisées, soient accomplies de manière que les citoyens ressentent les bienfaits de l'organisation nouvelle. Il faudrait donc pouvoir rompre avec le système d'uniformité qui donne les mêmes pouvoirs aux grandes et aux petites

communes. En présence de cette situation, des auteurs, en des projets nombreux ont indiqué le canton comme organe de décentralisation.

Nous étudierons ces différents projets ; mais auparavant nous ferons l'histoire du Canton. Après avoir rappelé les discussions à la Constituante, à l'Assemblée Législative et à la Convention, nous retracerons plus longuement l'organisation municipale de la Constitution du 5 fructidor An III. Le bouleversement qu'elle apportait dans l'organisation administrative eut de médiocres résultats, nous verrons pourquoi.

Après avoir étudié le canton tel qu'il est actuellement nous ferons l'examen des divers projets proposés en vue de lui donner, dans notre administration une place plus considérable.

Nous serons ensuite amenés à rechercher si, au point de vue de la décentralisation il ne convient pas d'adopter une opinion intermédiaire et si au canton et à la commune actuels il n'y a pas lieu de préférer un syndicat de communes, ou si à tout prendre on peut se contenter de l'organisation présente en cherchant à l'améliorer notamment en instituant pour les grandes et les petites communes des régimes différents.

Chapitre I

Aperçu de l'organisation municipale de 1789 à l'an III

SOMMAIRE :

Idées de d'Argenson et de Le Trosne - La question de la division du territoire à la Constituante : le projet Thouret. - Comment le régime municipal de 1789 fonctionna-t-il et pour quelles raisons fut-on amené à le modifier ? - La Constitution Girondine et la Constitution de 1793.

La Constituante divisa la France en 44.000 communes administrées, suivant leur population, par des officiers municipaux plus ou moins nombreux, des notables, un maire et un procureur-syndic.

Ce n'était pas là une véritable innovation, car à la fin de l'ancien régime différents projets proposaient de remplacer les paroisses par des circonscriptions plus étendues. Ces idées furent surtout développées par D'ARGENSON et LE TROSNE ; il nous semble utile d'analyser très succinctement leurs différentes conceptions.

Idées de d'Argenson et de Le Trosne

C'est à la fin de l'Ancien régime qu'apparaît pour première fois la conception d'une organisation administrative dans laquelle la petite commune est remplacée par une circonscription plus étendue. Sous l'Ancien régime, l'organisation municipale différait suivant qu'il s'agissait, de municipalités ayant un corps de villes, ou de communautés n'en possédant pas. Celles-ci étaient appelées : communautés d'habitants des paroisses. Les philosophes et les économistes constataient que la paroisse était trop faible pour conserver quelque indépendance et trop petite pour avoir des ressources suffisantes. Il était en outre bien difficile d'y trouver des hommes suffisamment compétents pour gérer convenablement ses intérêts. Aussi

en 1764 D'ARGENSON (*Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*) proposait-il de réunir deux ou trois villages lorsque ceux-ci étaient trop petits pour former une seule communauté.

En 1779 LE TROSNE (*De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*) préconisait une réforme beaucoup plus considérable : il demandait la suppression de la paroisse et la division du pays en arrondissements ou cantons. Le Trosne proposait de laisser dans chaque paroisse un syndic, lequel n'aurait été que le représentant du syndic de l'arrondissement. La réforme projetée était donc radicale puisque la petite commune eut cessé d'être une unité administrative.

Nous avons rappelé la conception de LE TROSNE parce que, depuis le moment où elle fut formulée, elle a toujours eu des partisans et que plus ou moins modifiée, nous la retrouverons exposée dans des projets nombreux et même appliquée par le législateur.

La question de la division du territoire à la Constituante

Le projet THOURET

En même temps qu'elle jetait les bases d'une organisation nouvelle, la Constituante s'occupait de la

question de la division du territoire. A cet effet elle chargea le Comité de la Constitution d'élaborer un projet dont THOURET fut nommé rapporteur. THOURET proposait de diviser la France en 80 départements de 324 lieues carrées. Chaque département serait divisé en 9 districts de 36 lieues carrés, subdivisés en 9 cantons de 4 lieues carrées. C'est la grande commune qui devait être l'unité municipale : ainsi il n'y aurait en France que 725 communes (1).

Un bouleversement aussi complet dans l'organisation administrative du pays ne pouvait manquer de donner lieu à des discussions très vives. Thouret essayait brièvement de le justifier par des arguments en partie empruntés à LE TROSNE. La création de grandes communes devait, selon lui, donner aux municipalités l'autorité et la force qui manquaient aux petites paroisses. Il y voyait aussi un moyen de développer l'esprit public. Pour fortifier sa thèse, THOURET énumérait les dangers des petites communes où, trop souvent, l'intérêt individuel passe avant l'intérêt général ; d'autre part leur faiblesse les met à la merci de l'autorité et comme elles ne savent pas gérer leurs revenus, elles s'endettent. Au contraire, les grandes communes, plus puissantes, auraient les moyens de conserver une indépendance relative vis-à-vis du pouvoir central, elles trouveraient plus facilement des citoyens capables de gérer les intérêts

(1) Il ne faut pas oublier que THOURET, l'auteur de ce projet, appelait les districts « de Grandes Communes. »

municipaux. Pour ces raisons il deviendrait possible d'utiliser les municipalités pour la police, l'impôt, la garde-nationale, etc... On peut donc penser que le comité songeait à donner aux municipalités des pouvoirs assez étendus. Il ne voulait d'ailleurs pas rompre complètement avec la tradition, car il proposait d'établir, dans chaque ancienne paroisse, une agence municipale.

Plusieurs orateurs vinrent combattre le projet de THOURET. Mirabeau lui reprochait de réunir sous la même administration les villes et les communautés rurales. Selon lui, ces dernières subiraient fatalement la tyrannie des villes. RAMEL-NOGARET et de BENGYPUYVALLÉE parlèrent dans le même sens et donnèrent des exemples de cette suprématie des villes sur les campagnes. C'était déjà, selon eux, le plus grave défaut de l'organisation municipale à la fin de l'ancien régime. Ils ajoutaient que de grandes communes seraient dangereuses; le gouvernement serait, vis-à-vis d'elles, rendu impuissant. Il se pourrait aussi, que le pouvoir exécutif se coalisât avec quelques-unes d'entre elles pour combattre l'autorité du pouvoir législatif. Or, à cette époque, les législateurs étaient hantés par la crainte du fédéralisme et le souci de maintenir l'unité nationale. PISON DU GALAND remarquait que la trop grande étendue des communes serait une cause de lenteur et de mauvaise administration. Réunir les communautés anciennes en une grande commune, c'est faire abstraction de

leurs intérêts différents qui demandent à être gérés de manières diverses. Enfin il serait bien difficile de répartir équitablement l'impôt; les administrateurs se trouvant trop éloignés des administrés.

Aux adversaires du projet TARGET répondit en s'efforçant de dissiper les craintes des orateurs précédents, relativement à l'aristocratie des villes : « C'est dans l'état de séparation disait-il que les haines sont nées, c'est dans l'union qu'elles doivent s'éteindre. Occupés ensemble du bien de tous, les habitants des campagnes apprendront des villes que la terre les nourrit, ils apprendront des villes que la consommation est l'agent de la culture; le commerce ne sera plus indifférent aux productions; les producteurs sauront que le commerce donne l'impulsion, le mouvement et la valeur aux denrées, c'est alors seulement que nous formerons une nation. Ce n'est pas en séparant les gens de crainte qu'ils se battent, c'est en les rapprochant en les forçant à s'aimer qu'on tue l'aristocratie et qu'on fait des citoyens. » TARGET, comme beaucoup d'autres à cette époque attendait trop du libre consentement d'hommes dont l'éducation politique n'était pas faite. THOUVER le sentait bien, lui qui se bornait à nier le danger sans le discuter; préoccupé seulement, semble-t-il, de défendre son projet de division territoriale vivement attaqué par MIRAEU et tout prêt pour le surplus à reconnaître la soumission des municipalités aux pouvoirs publics.

MALOUET porta le dernier coup au projet. Il fit

observer que dans le pays, ce changement complet du régime municipal, c'est-à-dire la réunion en grandes communes de villes, bourgs et villages, ayant une existence propre et indépendante serait : « pour toute la France une contrariété, une disconvenance sensible, sans aucun avantage apparent ». On diviserait ainsi les citoyens au lieu de les réunir et l'intérêt public serait sacrifié aux intérêts particuliers. Le projet THOURET fut donc écarté et l'Assemblée Constituante décida le 12 Novembre 1789 qu'il y aurait une municipalité dans chaque bourg, paroisse ou communauté de campagne.

Constatons que dans l'organisation administrative créée par la Constituante, le canton n'était qu'une simple circonscription électorale. C'est au chef-lieu de canton que se réunissaient, tous les 2 ans, en Assemblées primaires, les citoyens actifs pour nommer les électeurs chargés d'élire les représentants à l'Assemblée nationale législative. (Constitution du 3 Septembre 1791. Titre III. Chapitre premier. Article premier.)

Les grandes Communes dont THOURET proposait la création et qui devaient grouper 9 cantons, auraient donc été bien différentes par leur étendue et leur importance, d'une organisation municipale ayant pour base le Canton.

Pourtant il nous a paru intéressant de signaler le projet THOURET, car il est la preuve que dès le début de la Révolution on s'est préoccupé de parer aux inconvé-

nients résultant du trop grand nombre de municipalités. Beaucoup pensaient déjà qu'il était possible de transporter au chef-lieu d'une circonscription plus vaste, l'activité municipale dispersée dans de petites paroisses.

Cette conception exprimée pour la première fois par LE TROSNE, va avoir une fortune singulière. Dans les nombreuses Assemblées Législatives qui se succéderont en France, à partir de 1789, elle trouvera toujours des défenseurs.

Comment fonctionna le régime municipal de 1789

Raisons qui amenèrent sa disparition

Le régime municipal de 1789 fonctionna très médiocrement, quoiqu'en même temps très activement.

L'activité communale présenta partout à cette époque, une animation prodigieuse, mais fébrile, désordonnée et qui finalement devait amener une réaction, une lassitude chez le citoyen. Celui-ci devait perdre peu à peu le goût des charges municipales et se désintéresser des affaires communales.

A ce phénomène on peut donner plusieurs causes :

la formation insuffisante de l'esprit public des électeurs et du personnel de l'administration municipale. En outre, il y avait trop de communes. Il en résulta de nombreux abus dont se rendirent coupables les municipalités. Le régime, institué pour l'établissement et la perception des impôts, eut des résultats médiocres : sans cesse les municipalités, jalouses de leur autorité, l'exerçaient de façon vexatoire.

D'autre part, la loi du 21 mars 1793 créa dans les départements des comités révolutionnaires comprenant 12 membres par commune. Ces comités furent chargés dans chacune d'elle de recevoir la déclaration des étrangers ; on leur attribua également la surveillance des suspects. Une loi du 17 Septembre 1793 mit la force armée à leur disposition. Peu à peu ils exercèrent leur surveillance sur tout le monde. Dans certaines villes, il se forma à côté d'eux des comités de salut public. Outre ces comités, si l'on songe que déjà le conseil général de la commune et même en certain cas, l'assemblée générale des citoyens actifs collaboraient à l'administration municipale, on comprendra que cette dernière devait fatalement devenir incohérente et favoriser l'arbitraire.

Enfin la Garde nationale, instituée en vue de maintenir l'ordre, devint au contraire trop souvent un agent de désordre. On relèvera souvent contre elle des faits d'insubordination, de pillage, d'arrestations arbitraires.

Pour toutes ces raisons, il devenait nécessaire de modifier la loi du 14 décembre 1789.

On supprima les sociétés populaires qui n'avaient su être qu'une source de troubles. Le 1^{er} Ventôse an III on abolit de même les comités de surveillance.

La Constitution du 5 fructidor an III devait modifier complètement l'organisation municipale.

Convaincue que le mauvais fonctionnement de la loi de 1789 résultait du nombre trop grand d'officiers municipaux et de citoyens chargés de l'appliquer, la Convention ne conservait plus qu'une seule municipalité par canton composée de la réunion des agents élus à raison d'un seul par commune.

Cette organisation nouvelle de la Constitution de l'an III ne fut pas votée sans débats et avant elle on rencontre plusieurs projets. Au cours de leur discussion, il fut souvent parlé du canton auquel certains voulaient faire jouer un rôle plus grand dans l'organisation administrative future.

La Constitution Girondine et la Constitution de 1793

La Constitution de 1771 qui avait créé les départements, districts et cantons ne faisait de ces derniers

qu'une simple division territoriale. En effet, à MIRABEAU qui proclamait l'inutilité de ce rouage nouveau, Thouret avait répondu : « Les cantons ne peuvent être considérés comme des divisions politiques ; le mot canton équivaut à l'expression quatre lieues carrées de pays et sert à désigner des lieux de rassemblement pour les élections. »

On ne doit pas oublier que THOURET avait proposé de diviser la France en 84 parties qui porteraient le nom de département et seraient d'environ 324 lieues carrées chacune. Les départements seraient divisés en 9 districts de 36 lieues carrées ; ces derniers en 9 cantons de 4 lieues carrées. Ce que MIRABEAU reprochait à ce projet, c'était de créer une organisation toute théorique et trop compliquée, ne tenant aucun compte ni des anciennes habitudes, ni du langage, ni des mœurs, ni des intérêts. Les mêmes objections furent présentées par DE BENGY-PUYVALLÉE ; mais ni les uns, ni les autres ne songeaient à faire du canton un rouage administratif et il faut arriver au projet de la Constitution Girondine qui divisait le département en grandes communes, pour trouver un plan d'organisation se rapprochant de la Constitution de l'an III.

La Convention avait nommé le 11 octobre 1792 un comité de Constitution au nom duquel, le 15 février 1793, CONDORCET exposa un discours exposant le nouveau projet de Constitution.

L'article 4 du titre premier portait : « Chaque département sera divisé en grandes communes, les

communes en sections municipales et en assemblées primaires. »

Article 5. — Cette distribution du territoire se fera de manière qu'il ne puisse y avoir plus de 2 lieues et demie de l'habitation la plus éloignée au centre du chef-lieu de la commune.

Article 7. — Il y aura dans chaque commune une administration subordonnée à l'administratton du département et dans chaque section une agence secondaire. »

Il est impossible de ne pas voir une analogie frappante entre cette *grande commune* et le canton actuel.

Plus loin, le projet organisait la commune. « L'administration de chaque commune sera composée de 12 membres et du maire qui en sera le président.

L'agence secondaire de chaque section sera confiée à un seul citoyen qui pourra avoir des adjoints. La réunion des agents secondaires de chaque section avec l'administration municipale formera le conseil général de la commune. »

Le projet ne nous dit pas quelles attributions devaient être dévolues à ces organes; il indique seulement que l'administration de la commune sera subordonnée à celle du département.

La discussion à la Convention porta surtout sur la question de la suppression des districts. Des orateurs, entre autres Michel PETIT, viennent les défendre et s'élèvent en même temps contre l'institution des grandes communes; ces idées furent combattues par

ROBESPIERRE, VERGNIAUD qui soutinrent la thèse contraire.

SAINT JUST soumit un projet aux termes duquel la population et non le territoire devait servir de base à la division administrative du pays. Il supprimait les administrations de département qu'il remplaçait par trois arrondissements et créait des communes de 600 à 800 habitants.

SALLES, au contraire, conseillait de conserver la division en 85 départements avec une subdivision soit en districts, soit en grandes communes; CAMBACÉRÈS souhaitait la diminution du nombre des municipalités et indiquait le chiffre de 600 habitants comme minimum pour avoir droit de former une municipalité. Les petites communes devraient se réunir entre elles pour atteindre ce chiffre.

Le projet GIRONDIN ne résista pas aux luttes ardentes qui mettaient alors aux prises les Girondins et les Montagnards. Il fut abandonné et HÉRAULT DE SECHELLES reçut la mission de rédiger une nouvelle Constitution. (1)

Mais il faut retenir de la Constitution Girondine qu'elle faisait de la *Commune auparavant formation naturelle une formation de la loi.*

On peut, en effet, concevoir la commune, organisme administratif de deux façons : comme une formation naturelle plus ou moins ordonnée par la loi, ou comme un organisme créé par la loi.

Duguît et Monnier « les Constitutions de la France.

Si on envisage la commune sous le premier aspect, on doit évidemment la considérer comme indépendante de toute création légale. ROYER COLLARD a soutenu cette idée lorsqu'il a dit que la commune était antérieure à l'Etat: la loi la trouve et ne la crée pas. Ainsi la loi n'aura qu'à consacrer son existence et à régler le fonctionnement de ses organes.

Mais remarquons tout de suite que les pouvoirs propres que l'État reconnaitra à la commune, il les consacrera par la loi. Des discussions confuses dans les assemblées révolutionnaires, sur la nature du pouvoir municipal il est difficile de dégager une conception bien nette. Peu d'orateurs ont soutenu que la commune ne pouvait être qu'une circonscription territoriale d'administration des intérêts généraux. D'autre part, assez rares, sont ceux qui ont entrevu son rôle économique et social possible. On peut dire que la grande majorité voyait dans la commune un centre d'intérêts privés.

Personne en tout cas n'admettait que le pouvoir municipal fût absolument indépendant de la loi. A une époque où on craignait le fédéralisme il était naturel qu'on prit des précautions contre une extension possible de la puissance des communes. Aussi considéra-t-on toujours la commune comme soumise à la loi et lui devant obéissance comme un simple citoyen.

La loi municipale de 1789 avait respecté la division du pays en paroisses, consciente du caractère tradition-

nel de cette organisation : elle craignait que des intérêts unis depuis des siècles souffrissent d'être séparés.

La conception des rédacteurs de la Constitution Girondine est moins respectueuse de cette tradition. Sans doute CONDORCET voit dans l'organisation qu'il propose autre chose qu'une simple création de la loi. Il y voit une réunion de familles ayant besoin d'un agent de la loi pour veiller à sa sécurité. Il n'en est pas moins vrai qu'en brisant l'ancienne organisation, il faisait de la commune une nouvelle formation légale ; et nous le verrons, la Constitution de l'An III alla plus loin encore dans cette voie ; ne devait-elle pas, en effet, créer les municipalités de canton. L'idée de cette nouvelle organisation est en germe dans le projet de CONDORCET qui supprimait les districts et créait les grandes communes.

La Constitution de 1793 votée très rapidement disait dans son article 78 : « Il y a dans chaque commune de la République une administration municipale, dans chaque district une administration intermédiaire, dans chaque département une administration centrale. » Elle consacrait donc la division administrative que le projet GIRONDIN voulait modifier. Cette constitution acceptée d'abord avec enthousiasme vit ensuite son approbation ajournée par le gouvernement révolutionnaire, puis définitivement écartée : elle n'eut par conséquent jamais l'occasion de fonctionner.

Chapitre II

La Constitution du 5 fructidor An III

Organisation des municipalités de canton Leur fonctionnement, leur disparition

SOMMAIRE :

Discussion du projet des Onze. Organisation du canton et de la Commune d'après la population. - Les élections. - Attributions des municipalités : rôle des divers organes. - Le bureau central. - Le budget. - Fonctions spéciales de l'agent municipal. Le commissaire du Directoire exécutif. - Fonctionnement des municipalités de l'an III. - Causes de leur disparition.

Discussion du projet des Onze.

A la Constitution de 1793 on voulut substituer une autre organisation révolutionnaire ; pour cela un

Comité de onze membres composé de LARÉVEILLÈRE-LEPEAUX, THIBAudeau, LESAGE, BOISSY D'ANGLAS, LOUVET, BERLIER, DAUNOU, LANJUINAIS, DURAND DE MAILLANE, BAUDIN ET CREUSÉ-LATOCHE, rédigea le projet d'une nouvelle constitution qui devait devenir la Constitution de l'An III.

Le 5 messidor An III, BOISSY D'ANGLAS, au nom de cette Commission prononça le discours préliminaire dans lequel il s'efforçait d'exposer les idées principales qui avaient guidé les onze dans l'élaboration de leur projet. Rappelant les troubles que l'organisation municipale de 1789 avait entraînés et qu'elle avait été impuissante à réprimer, il s'élève contre les pouvoirs trop grands accordés aux corps départementaux et municipaux ; contre le trop grand nombre de Directoires et de municipalités. Il n'y aura plus qu'une municipalité par canton. Les grandes villes seraient divisées en plusieurs communes. Ainsi on remédiera à l'anarchie causée par un nombre infini « d'administrations toutes agissantes à la fois dans des Directoires contraires. » Le district devenu inutile sera supprimé.

La discussion du projet fut commencée le 22 messidor, un grand nombre d'orateurs y prirent part. Les adversaires du projet s'attaquèrent surtout à 2 articles essentiels : à l'article 3, « Chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes », et à l'article 10 du titre VI, « le pouvoir exécutif nommé, auprès de chaque administration départementale et municipale, un commissaire qu'il révoque lorsqu'il le

juge convenable ; ce commissaire surveille et requiert l'exécution des lois ».

Par ce dernier article on peut voir déjà que le comité des onze ne poursuivait pas un but de décentralisation en faisant du canton un rouage administratif. Il songeait au contraire à renforcer le pouvoir du gouvernement central.

L'article 3 du projet fut attaqué notamment par BOUDIN DE MONTAIGU, DELAHAYE, ESCHASSERÉAUX qui firent remarquer que l'organisation des municipalités cantonales rendrait plus difficile la surveillance du pouvoir central, en raison de la trop grande quantité de cantons. En outre, ils pensaient à la difficulté de trouver des administrateurs suffisamment compétents pour gérer les affaires des municipalités cantonales, car on avait déjà beaucoup de peine de s'en procurer pour les districts. Enfin ces fonctions étant gratuites, seules les personnes riches pourraient les accepter, et ainsi on irait contre le principe d'égalité. L'éloignement, d'autre part, empêcherait aussi beaucoup de citoyens de s'occuper des affaires cantonales.

A ces arguments les défenseurs du projet des onze : MAILHE, SALLENGROS, BERLIER, DAUNOU, BOISSY D'ANGLAS répondirent en faisant le procès du district, intermédiaire inutile et dont l'autorité vis-à-vis des communes rurales fut souvent tyrannique. Sa suppression simplifiera les rapports avec l'autorité supérieure. Du reste un seul agent dans chaque commune sera beaucoup plus facile à trouver que les officiers municipaux

auparavant nécessaires. En centralisant au chef-lieu de canton les affaires municipales on pourra supprimer un grand nombre d'employés désormais inutiles.

Outre cette discussion sur l'institution des municipalités de canton, le projet des Onze fut surtout attaqué en son article 10 du titre VI, qui instituait des commissaires du pouvoir exécutif auprès de chaque municipalité de canton. Il y avait bien toujours eu, depuis 1789 auprès des municipalités, un fonctionnaire chargé de veiller à l'exécution des lois, et nous avons déjà parlé des procureurs syndics et des agents nationaux ; cependant ici il nous faut signaler une différence : les premiers étaient élus par les citoyens de la commune, tout comme les officiers municipaux, tandis que les seconds, précisément parce qu'ils avaient été nommés par la Convention, au moment de la Terreur, ne devait pas jouir d'une réputation susceptible de faire souhaiter le retour d'une institution analogue.

LACROIX, GOSSUIN et DUBOIS-CRANCÉ craignent que ces nouveaux fonctionnaires, ignorant les besoins des populations auprès desquelles ils devront remplir leur mission, ne deviennent de petits tyrans. Puis il est à redouter que les choix ne soient faits plutôt par faveur que par mérite. Aussi proposent-ils soit l'élection par le peuple soit la nomination par le Gouvernement qui choisirait les commissaires sur des listes présentées par les électeurs.

Les partisans du projet répondirent à cette argu-

mentation en affirmant la nécessité pour le pouvoir exécutif, d'être représenté auprès des administrations départementales et communales.

Or, disaient DAUNOU et THIBAudeau, une des causes principales de l'anarchie qui a trop longtemps sévi dans le pays, sous le régime de la loi municipale de 1789, résidait précisément dans l'impuissance où était le Gouvernement de se faire obéir des administrations départementales et communales. Celles-ci refusaient d'exécuter ses ordres, et qui aurait pu les y contraindre, puisque ceux qui étaient chargés de surveiller l'exécution des lois étaient élus par le peuple, tout comme les membres de ces administrations ? Ce qu'il faut, c'est que le Gouvernement puisse choisir lui-même ses agents, puisque c'est lui qui a la responsabilité de faire exécuter les lois. Ainsi il pourra se faire obéir ou tout au moins il sera renseigné exactement.

THIBAudeau et DAUNOU allaient plus loin, et ceci nous montre dans quel esprit les Conventionnels votèrent la Constitution de l'An III. Ils déniaient aux administrations locales tout caractère de représentation. Elles ne sont, suivant eux, que des organes du pouvoir exécutif et logiquement c'est à celui-ci seul, qu'il devrait appartenir de nommer leurs membres. On doit constater néanmoins que les deux orateurs n'allaient pas jusque là par respect pour la tradition inaugurée en 1789. Ils se contentaient de la nomination, par le Gouvernement, du commissaire du pouvoir exécutif. Ils pensaient ainsi donner au pouvoir central

l'autorité nécessaire pour faire respecter partout l'ordre légal. Finalement les adversaires de la création des commissaires nommés par le Gouvernement finirent, presque tous, par se rallier au projet qui devint alors la Constitution de l'An III.

Organisation du canton et de la commune

La Population. — La Constitution du 5 fructidor An III pour organiser les cantons et les communes, se servit d'une base nouvelle : *la Population*. Boissy d'ANGLAS avait dit : « Nous avons voulu naturaliser en France l'esprit de famille plus que celui du territoire. La population est la base de l'administration bien plus que l'espace. » Les anciennes communes sont divisées en trois catégories d'après leur population :

- 1° Les communes de moins de cinq mille habitants ;
- 2° Celles de cinq mille jusqu'à cent mille habitants ;
- 3° Les communes de plus de cent mille habitants, qui étaient à cette époque : Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux.

L'organisation nouvelle des municipalités variait suivant les catégories :

1^o Communes de moins de 5.000 habitants. —

Article 179. « Il y a dans chaque commune de moins de 5.000 habitants un agent municipal et un adjoint.

Article 180. — La réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton.

Article 181. — Il y a de plus un président de l'administration municipale choisi dans tout le canton. » Ainsi donc les petites communes n'avaient plus de municipalité.

L'activité municipale était transportée au chef-lieu de canton. Les agents municipaux s'y réunissaient les décadis. En cas de nécessité, le Président et même s'il y avait urgence l'agent du chef-lieu, pouvaient les convoquer plus souvent.

2^o Communes de 5.000 à 100.000 habitants. — Pour les villes de seconde catégorie, la nouvelle organisation n'apportait pas de changements importants à leur situation antérieure. L'article 178 dit, en effet : « Toute commune dont la population s'élève depuis 5,000 jusqu'à 100.000 habitants a pour elle seule une administration municipale. » Mais le nombre des officiers municipaux varie suivant la population. L'article 182 porte en effet, que : « Dans les communes dont la population s'élève de 5.000 à 10.000 habitants, il y a cinq officiers municipaux : sept, depuis 10.000 jusqu'à 50.000 et neuf, de 50.000 à 100.000. »

Le président de l'administration municipale était, dans les villes de la seconde catégorie, élu par les officiers municipaux et parmi eux.

Les communes voisines n'étaient pas rattachées à la ville pour leur administration municipale. Elles formaient un canton forain.

3° Villes de plus de 100.000 habitants. — Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux recevaient une organisation spéciale. Ces villes devaient avoir au moins trois administrations municipales. Elles devaient être divisées de façon que la population de l'arrondissement de chacune d'elle n'excède pas 50.000 individus et ne soit pas inférieure à 30.000. Chaque administration municipale avait sept membres. L'article 184 créait cependant un bureau central composé de trois membres nommés par l'administration du département avec approbation du gouvernement. Le bureau central n'avait dans ses attributions que les objets jugés indivisibles. Auprès de chaque municipalité il y avait un commissaire du pouvoir exécutif et un greffier.

Attributions des municipalités

Rôle des divers organes

Nous n'avons pas en ce qui concerne l'étude de leurs attributions à diviser les municipalités d'après leur population. Elles possèdent toutes les mêmes

pouvoirs. La seule différence importante à noter est l'existence, dans les villes de plus de 100.000 habitants, du bureau central, chargé de s'occuper des objets jugés indivisibles par le corps législatif. Nous dirons plus loin quels étaient ces objets.

Les articles 19 et 21 de la Constitution de l'An III indiquent quelles seront les attributions des municipalités nouvelles.

Article 19. « Les administrations municipales connaîtront dans leur ressort des objets précédemment attribués aux municipalités et de ceux d'administration générale que la loi déluguait aux districts. »

Article 21. — « Elles connaîtront aussi celles jadis déléguées aux agents nationaux sans que le commissaire du Directoire exécutif puisse s'y entremettre autrement que pour surveiller et requérir. »

Ces attributions étaient donc celles que la loi du 14 décembre 1789 donnait aux municipalités, augmentées de certaines attributions du ressort des districts supprimés.

Nous allons rapidement les examiner en notant au passage les modifications que les lois ou décrets postérieurs à la Constitution de fructidor An III, ont pu y apporter.

La loi municipale du 14 décembre 1789 énumérait les attributions des municipalités dans ses articles 50 et 51. Elle distinguait deux espèces de fonctions : 1^o Les fonctions propres au pouvoir municipal (art. 50) ;

2° Les fonctions d'administration générale déléguées aux municipalités (art. 51).

Tout en nous reportant à l'énumération contenue dans cette loi pour l'étude des attributions des municipalités de l'An III, rappelons que les auteurs de la Constitution de fructidor posèrent le principe de subordination étroite des municipalités aux départements et de ceux-ci au pouvoir exécutif. Ils considéraient la gestion des affaires locales comme d'intérêt général. C'est seulement parce que certaines affaires intéressent plus particulièrement les citoyens du canton que la gestion en est confiée aux municipalités. Donc la distinction des fonctions propres et déléguées perd de son importance en l'An III.

Aux municipalités appartient : 1° la régie des biens et revenus communs dont elles perçoivent les produits ; 2° C'est elles qui règlent et acquittent les dépenses locales. Dans les cantons ruraux ces dépenses étaient divisées en deux catégories : *a)* Celles qui intéressent tout le canton (telles que traitements des fonctionnaires et entretien des bâtiments cantonaux) ; *b)* les dépenses particulières de chaque commune supportées par ces dernières. Les unes et les autres étaient votées par la municipalité du canton et payées au moyen de centimes additionnels.

3° La même distinction doit être faite pour la direction et l'exécution des travaux publics. Les travaux n'intéressant qu'une seule commune étaient payés par elle seule.

4° Les municipalités administrent les établissements qui appartiennent aux communes ou qu'elles entretiennent.

5° Les municipalités doivent faire jouir les habitants d'une bonne police : assurer dans le ressort de leur administration la sécurité, la tranquillité, la sûreté et la salubrité.

Afin d'assurer la sécurité des habitants, l'administration municipale tout entière faisait des arrêtés de police, réglementant la circulation sur la voie publique et prescrivant les mesures propres à empêcher les encombrements et à assurer un état matériel convenable des rues : *réglementation du balayage, prohibition du jet d'objets dangereux pour la sécurité publique*. Les rixes, tapages nocturnes, attroupements, etc., pouvant troubler la tranquillité et sûreté des habitants, pouvaient être, à la suite de procès-verbaux ou de plaintes, soumis à une instruction du juge de paix.

C'est toujours l'administration municipale tout entière qui délibère et prend les arrêtés de police et de voirie, le commissaire du Directoire entendu.

6° *Répartition des contributions directes*. — Dans les villes, les municipalités répartissaient les contributions directes entre les contribuables. Dans les cantons ruraux elles opéraient cette répartition entre les communes ainsi que le faisaient auparavant les districts. La quote-part de chaque commune était ensuite répartie entre les contribuables par l'agent municipal.

Dans les communes de 5.000 à 100.000 habitants, la

municipalité désignait cinq citoyens pour procéder à la répartition « conjointement avec un officier municipal par elle délégué. »

Dans les cantons ruraux un citoyen de la commune était adjoint à l'agent municipal, il était désigné par la municipalité : cinq répartiteurs nommés également par elle concouraient à la répartition.

Le rôle était rendu exécutoire par l'administration municipale qui le faisait ensuite parvenir au percepteur.

Les contribuables pouvaient élever des réclamations. Un arrêté du 29 frimaire an V, article 12, décidait que les demandes « en décharge, réduction, remise ou modération » seraient jugées en premier ressort par les municipalités qui devraient prendre au préalable l'avis des commissaires répartiteurs, et, en dernier ressort par les départements.

La perception des contributions était remise à l'adjudication, l'administration municipale ayant seulement ici un rôle de surveillance. Le soumissionnaire devait fournir une caution suffisante. Celui qui faisait le plus fort rabais était déclaré adjudicataire.

La municipalité, sur avis du département, pouvait mettre en adjudication la perception pour le canton entier ou faire autant d'adjudication qu'il y avait de communes. Il pouvait donc y avoir plusieurs perceptions dans le même canton ou dans la même ville.

Le percepteur recevait les contributions : il signalait à l'administration ceux qui ne payaient pas et

celle-ci envoyait alors un garnisaire. Si cette mesure ne suffisait pas, le département pouvait ordonner la saisie.

L'adjudication se renouvelait tous les ans : il y avait donc autant de percepteurs que d'exercices budgétaires.

7^o Les municipalités avaient la surveillance des travaux publics dans le territoire de leur administration. Exemple : travaux intéressant le département. Ayant la régie des établissements publics d'utilité générale : elles nommaient les administrateurs des hôpitaux et hospices : elles avaient aussi la surveillance et l'agencement nécessaire à la conservation des propriétés publiques (bois communaux, presbytères, églises, casernes.)

8^o L'administration municipale fixait le nombre d'écoles primaires dans le canton. Les dépenses relatives à ces écoles étaient supportées par tout le canton⁴ qui devait fournir le logement et une indemnité de résidence à l'instituteur nommé, après un examen de capacité, par l'administration centrale.

Outre les attributions que nous venons d'énumérer les municipalités de l'An III exerçaient encore diverses fonctions d'ordre militaire ou policier dont le gouvernement se déchargeait sur elles. C'est ainsi que dans chaque commune il devait être formé une compagnie de Garde-nationale comprenant les hommes valides de 16 à 60 ans. Ceux-ci, réunis sous la présidence d'un administrateur, élisaient leurs officiers et sous-offi-

ciers. La garde-nationale devait répondre à toute réquisition de l'administration qui l'employait à assurer la police, à rechercher les déserteurs, etc.

Les municipalités devaient aussi établir la liste des hommes pouvant être enrôlés. Ceux-ci étaient examinés par deux officiers de santé, et l'administration municipale décidait, après avoir pris leur avis, du départ ou de l'exemption de chaque conscrit.

L'administration du département à qui la liste dressée par la municipalité était communiquée, devait du reste toujours donner son approbation à ces décisions.

Les conscrits partant à l'armée devaient prendre leur feuille de route à l'administration municipale qui pouvait leur accorder des sursis en cas de maladie. L'agent municipal de chaque commune devait dénoncer et faire arrêter les déserteurs. La municipalité contrôlait les réquisitions des chevaux et des mulets qui étaient examinés au chef-lieu de canton par un commissaire assisté d'un vétérinaire.

L'administration municipale avait aussi des attributions de haute police : elle devait surveiller les émigrés, les nobles, et rechercher les prêtres réfractaires pour les faire arrêter et conduire au chef-lieu du département.

Enfin c'était encore elle qui présidait à la célébration des fêtes nationales créées par la loi du 3 brumaire an IV. Cette célébration avait lieu au chef-lieu de canton où les agents municipaux devaient se rendre.

Le Bureau Central

(dans les villes de plus de 100.000 habitants)

Dans les villes de plus de 100.000 habitants, l'article 184 de la constitution du 5 fructidor an III, créait un bureau central chargé de statuer sur les objets jugés indivisibles en vertu d'un pouvoir propre et pouvait faire exécuter lui-même ses décisions. Il pouvait également demander l'avis des municipalités, mais celui-ci n'était pas obligatoire.

Les objets indivisibles étaient : la police et les subsistances.

Le bureau central nommait les commissaires de police sur une liste présentée par la municipalité. Il pouvait les révoquer. On comprend qu'à cette époque troublée le pouvoir central ait voulu soustraire la police et les subsistances à des municipalités trop fortes, particulièrement celle de Paris. Du reste, il se réservait même de contrôler la nomination des membres du bureau par le département en confirmant leurs pouvoirs.

Le bureau central était la seule institution par laquelle l'organisation des pouvoirs municipaux dans les villes formant plusieurs municipalités se distinguait de celle des villes n'ayant qu'une seule administration.

Le Budget municipal

Une des principales fonctions de la municipalité de canton était le vote du budget. Cette question semble mériter quelques développements, car nous aurons à étudier ultérieurement de nombreux projets proposant de donner au canton un budget qui lui soit propre.

Toutes les recettes et dépenses sont votées par la municipalité, qu'elles intéressent, le canton tout entier ou une commune seulement, il n'y a de différence à cet égard que dans leur répartition. Les recettes du canton comprennent : 1° le dixième du produit des patentes perçues dans le canton ; 2° la moitié du produit des amendes ; 3° les centimes additionnels aux contributions personnelles et foncières qui ne pourront excéder le maximum déterminé chaque année après fixation de ces contributions.

Les recettes spéciales aux communes sont : 1° le produit de la location des biens communaux ; 2° celui de la vente des biens communaux ; 3° celui de la location des places dans les halles, marchés, chantiers, ports et promenades ; 4° les centimes additionnels nécessaires pour achever de couvrir les dépenses

communales et fixés d'après le même procédé que pour le canton.

En cas de besoin il pouvait être établi, après autorisation du pouvoir législatif, des taxes indirectes locales. La même distinction doit être faite pour les dépenses, suivant qu'elles concernent tout le canton ou seulement une commune.

Les dépenses du canton comprennent les traitements du juge de paix et de son greffier, du secrétaire et des commis de l'administration, les frais d'établissement des rôles de la contribution foncière, ceux d'entretien ou de location de la maison commune, le salaire des gardes-champêtres, les frais de correspondance. De plus le canton devait supporter les frais concernant la garde-nationale et ceux occasionnés par les fêtes publiques.

Les dépenses communales, supportées par les contribuables de chaque commune sont : 1° les frais de voirie ; 2° l'entretien des bâtiments publics ; 3° l'entretien des fossés, aqueducs et ponts à l'usage de la commune seulement ; 4° les frais de perception des contributions ; 5° les fournitures de registres pour l'état civil ; 6° les frais de garde des bois communaux.

La plupart des dépenses que nous venons d'énumérer avaient un caractère obligatoire ; le budget était d'ailleurs soumis à l'approbation de l'administration centrale qui pouvait suspendre et même révoquer les membres de l'administration municipale toujours surveillés par le commissaire du Directoire.

Les recettes du canton étaient versées par les percepteurs au trésorier de l'administration. C'était celui-ci qui, sur mandat du président, payait les dépenses cantonales. Dans les communes c'était l'agent municipal qui établissait les mandats, lesquels étaient payés ensuite par le percepteur.

Les comptes des recettes et des dépenses établis par l'agent municipal et le percepteur étaient soumis pour vérification, chaque année, à l'administration municipale et un contrôle supérieur était exercé par les administrateurs du département.

Nous venons d'étudier les attributions des municipalités, il est bon de dire quelques mots des fonctions spéciales de l'agent municipal qui se trouvait dans chaque commune.

Fonctions spéciales de l'agent municipal

L'agent municipal, assisté d'un adjoint, possédait diverses attributions qu'il exerçait soit en vertu de ses pouvoirs propres, soit par délégation de l'administration municipale. En vertu de ses pouvoirs légaux, il devait assurer la police dans sa commune, rechercher et constater les contraventions, délits et crimes. Il

avait le droit de requérir la force publique en cas de nécessité. Il représentait la commune en justice et dans le cas de demande en réduction d'impôt. L'agent municipal était officier de l'état civil.

Comme délégué de l'administration municipale, l'agent était chargé de veiller à l'exécution des décisions de cette assemblée qu'il faisait connaître à ses administrés. Il devait aussi fournir à l'administration tous les renseignements nécessaires pour établir la répartition de l'impôt entre les communes et, en général, pour prendre les décisions intéressant chaque commune.

Le Commissaire du Directoire exécutif

Ses fonctions

Le pouvoir exécutif s'était réservé, dans chaque municipalité de canton, la nomination d'un commissaire. Ce sont les fonctions de ce dernier qu'il nous faut actuellement étudier.

Contrairement au principe révolutionnaire qui voulait que tout citoyen, chargé de fonctions publiques, fût désigné à l'élection, la Constitution de l'An III

avait décidé d'instituer, auprès de chaque municipalité un commissaire nommé par le pouvoir exécutif. Cependant la Constitution ne laissait pas le gouvernement absolument libre de son choix. En effet, pour pouvoir être nommé commissaire, il fallait être âgé de 25 ans et résider depuis un an au moins dans le canton (article 192). La fonction essentielle du commissaire du Directoire exécutif était de surveiller et de requérir l'application des lois. Pour cela il devait assister à toutes les délibérations de l'assemblée municipale qui ne devait prendre aucune décision sans l'avoir entendu. Une circulaire du 27 frimaire an IV (1) définit bien son rôle.

« Le Commissaire doit seulement donner son avis et porter la parole en présence de l'administration. C'est à elle à apprécier les dires et les réquisitions du commissaire, sans que celui-ci coopère à l'acte résultant de la délibération. » Le commissaire ne manquait pas de rendre compte à l'autorité supérieure des décisions prises par l'administration municipale et de lui dénoncer celles qui avaient été adoptées malgré ses réquisitions contraires, il en résultait que la décision pouvait être annulée ou l'administration suspendue par le pouvoir exécutif.

Quand les intérêts municipaux entraient en conflit avec ceux de la nation, le commissaire devait soutenir

(1) Citée par M. Ducrocq : Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques, section des sciences économiques et sociales, année 1891 page 157.

ces derniers : pour cela il devait rédiger des mémoires qu'il transmettait aux commissaires près des Tribunaux et dans lesquels il indiquait les moyens de défense de la nation.

Le Commissaire avait encore d'autres attributions dont le nombre ne fit que s'accroître à mesure que le fonctionnement de l'organisation municipale de l'an III démontrait le peu d'aptitude des administrateurs à remplir la lourde tâche que leur avait assignée la Constitution. Il devait dénoncer au commissaire général tous les délits commis contre les propriétés nationales. Il était chargé de visiter les terrains plantés d'arbres et arbustes pour vérifier si l'échenillage y avait été opéré. Il remplissait auprès du juge de paix les fonctions de ministère public et lui transmettait les procès-verbaux. Chargé de surveiller l'application des lois militaires, il devait rechercher les déserteurs. Une loi du 22 brumaire an VI le chargeait de la rédaction de la matrice des contributions directes établie par les répartiteurs : il en envoyait la copie au commissaire général. Le rôle approuvé par l'administration du département était retourné au commissaire qui le remettait au percepteur. Quand les contribuables formulaient des réclamations, le commissaire en examinait le bien-fondé et donnait son avis dans un rapport adressé à l'administration.

A toutes ces attributions, il convient d'ajouter les nombreux renseignements que le commissaire devait fournir au gouvernement concernant la situation

politique et économique du canton ; le pouvoir exécutif comptait également sur lui pour rechercher les émigrés et les prêtres réfractaires.

Rappelons que le commissaire, chargé de surveiller l'exécution des lois, pouvait demander au président de l'administration de convoquer l'assemblée cantonale en séance extraordinaire quand il avait des réquisitions à formuler contre les agents municipaux ; en cas de refus, il en avisait le commissaire général.

Le commissaire recevait un traitement minimum de 800 francs, payé par l'Etat.

Le fonctionnement des municipalités de l'An III

Causes de leur disparition

La Constitution du 5 fructidor ne devait pas durer longtemps. Elle était remplacée quatre ans plus tard par la Constitution du 22 frimaire An VIII et avec cette dernière disparaissaient les municipalités de canton.

Il nous faut rechercher quelles furent les causes de cette disparition. Le système était-il mauvais en soi, ou bien son fonctionnement, défectueux, peut-il

s'expliquer par les difficultés qu'il rencontra à cette époque troublée de notre histoire ?

Dans son remarquable ouvrage M. Vergues a étudié la vie municipale dans plusieurs cantons de l'An III ; le cadre de notre travail ne nous permet pas de nous livrer à une étude analogue. Nous nous bornerons donc à donner un aperçu des difficultés que rencontra l'organisation municipale sous le Directoire, difficultés tenant à la fois aux vices de cette organisation et aux événements.

Ce que l'on reproche surtout à l'organisation municipale de l'An III c'est de ne pas avoir tenu suffisamment compte des intérêts spéciaux à chaque commune. Elle enlevait aux communes la connaissance de leurs affaires propres pour l'attribuer à une assemblée cantonale faisant ainsi abstraction du caractère de groupement économique quasi naturel de l'ancienne paroisse. Outre que c'était heurter la tradition c'était en même temps faire bon marché des intérêts locaux ; désormais en effet, ceux-ci étaient à la merci d'administrateurs placés trop loin pour les gérer convenablement, ou qui influencés par les rivalités et les intrigues de clocher, pouvaient souvent méconnaître ces intérêts. Chaque commune avait bien sa représentation à l'assemblée cantonale, mais l'agent qu'elle y envoyait n'avait pas toujours l'énergie et l'autorité morale nécessaires pour soutenir efficacement les intérêts de ses commettants. De là des inégalités, des

injustices dont souffraient les communes mal représentées.

A ce premier grief vient s'en ajouter un autre. Les agents municipaux se trouvaient parfois assez éloignés du chef-lieu de canton où ils devaient se réunir tous les décadis pour former l'Assemblée municipale. Or, à cette époque, les moyens de communication étaient très imparfaits et il arrivait fréquemment que les agents refusaient de quitter leurs travaux pour se rendre à la convocation. Il en résultait que la commune n'était pas représentée à l'assemblée et que celle-ci se voyait forcée de retarder les décisions à prendre.

Enfin, il faut convenir que les attributions diverses, si nombreuses, dont étaient chargées les municipalités cantonales, étaient au-dessus de leurs forces. Le pouvoir central s'en remettait à elles pour la répartition et la perception de l'impôt, l'examen des conscrits, la surveillance des prêtres et des émigrés : c'était là autant de fonctions que les agents n'étaient nullement préparés à remplir n'ayant pour cela ni la compétence désirable, ni l'indépendance nécessaire. A ces défauts s'ajoutaient les difficultés de toutes sortes au milieu desquelles l'organisation de la Constitution de l'An III était appelée à fonctionner : un gouvernement central trop faible pour réprimer les désordres à l'intérieur du pays ; la nation appauvrie, obligée de lutter contre l'invasion, l'insécurité partout, telle était alors la situation de la France.

Il n'est donc pas étonnant que les municipalités de

canton aient eu une existence difficile et éphémère, on avait trop préjugé d'elles. Leur administration fut médiocre ; les hommes qui les composaient étaient souvent illettrés et profitaient parfois de leurs fonctions pour reporter sur d'autres les charges qui leur incombaient. Les impôts, dont le mode de perception était défectueux, ne rentraient que difficilement. Il s'ensuivait que les communes ne pouvaient pas toujours recouvrer les ressources nécessaires pour subvenir aux dépenses qu'elles devaient faire : entretien des routes, travaux publics, etc. Enfin la garde-nationale, instituée pour ramener et maintenir l'ordre, fut au contraire trop souvent un agent de désordre et comme le dit M. Vergues : « A part d'honorables exceptions, cette troupe fut la première au pillage ou à la sédition et aussi la première à s'enfuir, officiers en tête en cas de danger ». (1) Bien que le fonctionnement des municipalités de cantons laissa à désirer il ne faudrait pas conclure à une condamnation absolue de l'institution. Elle constituait en certains points un progrès sur le régime municipal de 1789. D'abord elle diminuait notablement le nombre des administrateurs locaux qui avaient tyrannisé les communes. Très nombreux, chacun d'entre eux, voulait pourtant manifester son autorité vis-à-vis de ses concitoyens et il le faisait trop souvent par des actes arbitraires.

(1) VERGUES : Contribution à l'étude des municipalités de canton en l'an III (Thèse de Toulouse 1902 page 269).

Les administrateurs du canton placés plus loin tenaient moins compte des querelles locales. Ensuite le contrôle des actes des administrateurs était exercé d'une façon plus sérieuse que sous le régime précédent : les enquêtes, la vérification des actes de l'état civil étaient faites par des personnes étrangères à l'administration cantonale.

Enfin, il y a lieu de remarquer que les commissaires du Directoire nommés par le pouvoir exécutif remplaçaient avantageusement les procureurs-syndics (qui sous l'empire de la loi municipale de 1789 étaient élus par les citoyens) ; ils représentaient beaucoup mieux les intérêts de l'État et possédaient beaucoup plus d'indépendance vis-à-vis des administrés. Les commissaires du Directoire étaient, du reste en général, des hommes instruits, mais ils furent souvent impuissants à satisfaire à toutes les obligations qui résultaient pour eux du trop grand nombre d'attributions des municipalités.

En résumé si les municipalités de canton fonctionnèrent d'une manière très défectueuse, c'est surtout en raison des difficultés de toutes sortes qu'elles rencontrèrent et du trop grand nombre d'attributions qui leur étaient imparties.

Appelée seulement à remplir des fonctions d'ordre strictement municipal, et fonctionnant à une époque moins troublée, l'institution, à notre avis, eut été viable ; et cette opinion a toujours eu des partisans :

de la Restauration à nos jours nombreux sont les projets tendant à donner au canton une place importante dans notre organisation administrative. Nous les exposerons dans un chapitre spécial.

Chapitre III

Organisation actuelle du canton

SOMMAIRE :

Le canton de l'An VIII à nos jours. - Le canton : Son territoire ; contestations relatives aux circonscriptions cantonales. - Le canton et le conseil général ; les modifications à la circonscription cantonale, leur répercussion sur les conseillers généraux élus antérieurement. - Le canton et l'organisation du conseil d'arrondissement. - Le canton au point de vue judiciaire. - Le canton et le recrutement de l'armée. - Le canton et l'enseignement ; les délégués cantonaux. Le canton et les lois d'assistance. - De quelques autres charges ou services que l'on trouve généralement établis au chef-lieu de canton : notaire, receveur d'enregistrement, agent-voyer, etc.

REMARQUES : a/ les commissaires de police cantonaux ;
b/ le canton et l'organisation du culte catholique antérieurement à la loi du 9 décembre 1905.

Le canton de l'An VIII à nos jours

Le mot canton (du grec *Kanthos* coin) est une dénomination purement géographique. Aujourd'hui ce mot désigne une circonscription territoriale plus petite que l'arrondissement et qui ordinairement comprend plusieurs communes. Cette définition est cependant un peu trop générale, car il est à remarquer que parfois certaines villes très importantes sont divisées en plusieurs cantons.

Nous venons d'étudier, dans le rapide historique qui précède, le rôle du canton depuis le jour où imaginé par SICYÈS, créé par la loi du 22 décembre 1789, supprimé par la loi du 26 Juin 1793 et rétabli par la Constitution du 5 fructidor an III, il devint une véritable circonscription telle qu'elle était organisée alors, fut appelée à disparaître. Maintenu par la Constitution de l'An VIII qui rétablissait le régime communal, le canton ne fut plus qu'une circonscription purement territoriale, sans personnalité civile, sans caractère administratif, ne conservant un caractère propre et une importance spéciale qu'en certaines matières. C'est ainsi que le canton nous apparaît encore aujourd'hui, à peu près tel que la Constitution de

l'An VIII nous l'avait livré. En effet, la Constitution du 4 Novembre 1848 dans son article 76 déclare : « La division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes est maintenue. Les circonscriptions actuelles ne pourront être changées que par la loi. » (1). La Constitution impériale de 1852 ainsi que la Constitution actuelle de 1875 n'ont rien changé à ce sujet.

Le canton actuellement dit M. BÉQUET (2) « est essentiellement une division judiciaire. Toutefois diverses lois administratives ont eu égard, pour l'exécution de leurs prescriptions à la circonscription cantonale et l'on ne peut nier qu'à défaut d'une personnalité morale le canton n'ait une certaine individualité qui repose surtout un organisme administratif : justice de paix, police, assistance, enregistrement, recrutement, délégation cantonale, etc., et surtout représentation dans les assemblées départementales.

C'est le groupement des intérêts administratifs, économiques, financiers, judiciaires et militaires qui ont leur siège dans le canton, et l'égalité des cantons au point de vue de la représentation de ces intérêts, qui ont servi de base à l'organisation actuelle des conseils généraux ».

Aussi pour étudier le canton tel qu'il est organisé actuellement il nous a paru logique d'envisager d'abord

(1) DUGUIT et MONNIER (Les constitutions et les principales lois politiques de la France.)

(2) BÉQUET (Répertoire du Droit administratif au mot : Canton)

ce qu'est son territoire, puis de reprendre dans des paragraphes différents les nombreuses lois qui pour leur administration ont eu recours aux circonscriptions cantonales.

Le canton : son territoire, contestations relatives aux circonscriptions cantonales

« Chaque district sera partagé en divisions appelées « cantons » d'environ quatre lieues » décrétait dans son article 3 la loi du 22 décembre 1789. Un premier partage fut fait à cette époque en vue des élections législatives, car les assemblées primaires devaient se réunir au chef-lieu de canton.

Cette division cantonale n'avait qu'un caractère provisoire ainsi que le confirme l'instruction législative du 12 août 1790. « L'Assemblée Nationale, disait-elle, n'a accepté la composition actuelle que provisoirement et seulement pour faciliter la tenue des premières assemblées primaires : non seulement cette composition peut être revue et changées, mais elle doit nécessairement l'être dans plusieurs districts où l'étendue démesurée de ces cantons les met hors d'état d'être

appliqués à plusieurs de leurs destinations. » Les directoires de districts étaient invités à revoir : « la composition provisoire de leurs cantons.... Le directoire de département prononcera après avoir entendu le procureur général syndic et il en rendra compte au corps législatif. »

C'est donc les directoires de département qui arrêtaient les circonscriptions cantonales définitives. Ce travail devait être consacré par la Constitution de l'An III qui maintint les circonscriptions cantonales existantes (lesquelles dépassaient 5.000) et qui décida qu'aucun canton ne pourrait plus être modifié que par une loi.

En l'an IX, le nombre des cantons parut excessif, aussi une loi du 8 pluviôse décide : Article 1^{er} : « Il n'y aura pour tout le territoire européen de la République que 3.000 justices de paix au moins et 3.600 au plus. » Cette loi dans ses articles 4 et 5 tenait compte pour limiter le canton et de la superficie et de la population. C'était au pouvoir exécutif qu'elle confiait le soin de reviser les circonscriptions cantonales ; c'est pourquoi au commencement de l'an X nombreux furent les arrêtés consulaires prenant des décisions à cet effet.

Les lois postérieures à l'An IX, entre autres (celle de 1837, article 4, Constitution de 1848, article 6) ont décidé que seule une loi, ainsi que pour les circonscriptions départementales et celles concernant les

arrondissements, pouvait modifier les circonscriptions cantonales.

Sous l'empire on suivit généralement cette même pratique ; il faut cependant signaler une dérogation à cette règle : De fut par un décret et non par une loi que furent modifiés le 17 juillet 1867 les cantons de Lyon.

Actuellement la loi du 10 août 1871 qui nous régit en cette matière déclare expressément dans son article 50 que les lois seules peuvent modifier les circonscriptions cantonales. Par application de cette règle, de nombreuses dispositions législatives sont intervenues : qu'il nous soit permis de citer à titre d'exemples : la loi du 8 avril 1879 créant un nouveau canton à Badonviller (Meurthe-et-Moselle) ; loi du 8 avril 1879 divisant le canton Est de Nancy en deux cantons ; loi du 1^{er} mars 1879 créant un nouveau canton dans la ville de Reims.

Quant au chef-lieu de canton, il est fixé comme pour le département et l'arrondissement par le pouvoir exécutif : ceci découle à la fois de l'acte lui-même qui est avant tout un acte d'administration, et du silence de la loi.

L'administration cependant a hésité sur ce terrain puisque c'est par une loi que le 3 février 1875 on transporta de Briollay à Tiercé le chef-lieu d'un canton de l'arrondissement d'Angers. Le Conseil d'État consulté en 1879 (1) a rappelé que l'article de la loi du 8

(1) *Avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 1879* : « Le Conseil d'Etat qui sur le renvoi ordonné par M. le Garde des Sceaux

pluviose an IX portait : « le déplacement du chef-lieu de la justice de paix est une mesure administrative qui peut être prise par décret. »

En résumé la circonscription cantonale ne peut être modifiée que par une loi alors que le changement de chef-lieu de canton s'opère par décret.

Nous savons de quelle façon peut être révisée, modifiée la circonscription cantonale, comment peut

ministre de la Justice a pris connaissance d'un projet de loi ayant pour objet de transférer à Dinard-Saint-Enogat le chef-lieu de la justice de paix actuellement établie à Pleurtuit.

Vu la loi du 8 pluviöse an IX, article 8 ;

Vu notamment les arrêtés des 5 frimaire et 26 ventöse an XI, les décrets du 17 nivöse an XIII et 18 juillet 1806, les ordonnances des 15 janvier 1817, 2 avril 1823, 17 février 1834, 26 janvier 1842, les décrets des 2 mars 1864 et 2 avril 1870.

Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la loi du 8 pluviöse an IX dans chaque arrondissement de justice de paix formé de la réunion de plusieurs communes, il appartient au gouvernement de désigner celle qui, soit à raison de sa centralité, soit par rapport à ses relations avec les autres communes du même arrondissement en sera le chef-lieu ; que de cet article il résulte que le déplacement d'un chef-lieu de paix est une mesure administrative qui peut être prise par décret. Qu'en effet, il a été rendu à diverses époques un grand nombre d'arrêtés ayant pour objet la translation d'un chef-lieu de justice de paix d'une commune dans une autre commune du même canton ;

Est d'avis qu'il y a lieu de transformer en projet de décret, le projet de loi qui transfère à Dinard-Saint-Enogat le chef-lieu de la justice de paix actuellement établie à Pleurtuit, »

être changé le chef-lieu, nous devons alors nous demander les formalités à observer pour arriver à ce résultat.

Ces dispositions sont contenues dans la circulaire du 29 Août 1849 laquelle rappelle que d'après l'usage et la jurisprudence du Conseil d'État, il y a lieu d'appeler à en délibérer les conseillers municipaux des communes qui dépendent des cantons à modifier ainsi que le Conseil d'arrondissement et le Conseil général.

De plus l'article 50 de la loi du 10 Août 1871 donne aux Conseils généraux le *droit absolu* d'exprimer : « leurs avis sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes et la désignation des chefs-lieux ». Ces instructions sont encore complétées par de nombreuses circulaires entre autres celles du 8 octobre 1871, du 20 mars 1872, du 13 mars 1873, de 1874 ; elles ne changent rien aux principes énoncés, seule la dernière recommande aux préfets de joindre aux dossiers les renseignements utiles sur la superficie, la population, la statistique des affaires jugées par le juge de paix dans les cantons à modifier.

Nous connaissons ce qu'est le territoire du canton, il nous reste pour terminer cette question à envisager les contestations relatives aux circonscriptions cantonales. Ici la loi est muette aussi ne peut-on que dégager les principes généraux sur la compétence en

matière d'interprétation. Plusieurs cas peuvent se présenter :

1^{er} cas. — La difficulté est purement administrative : Par exemple, aucun procès n'est engagé, mais deux cantons sont en désaccord sur le point de savoir auquel des deux on doit rattacher la superficie d'une île. La règle « *ejus est interpretari cujus est condere* » voudrait que le pouvoir législatif connaisse seul le différend puisque seul il est compétent pour modifier les limites du canton. Il n'en est pas ainsi car, on ne peut oublier que le propre du pouvoir exécutif est d'assurer l'exécution des lois (*c. f. article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875*). Aussi avec M. BÉQUET nous dirons que « la difficulté doit être soumise au gouvernement..... celui-ci interprètera administrativement les lois de délimitation » (1) et ceci en vertu de son pouvoir d'exécution. Peut-être arrivera-t-il que, si la loi paraît faire défaut, le gouvernement déposera un projet de loi tendant à fixer les limites incertaines.

2^e cas. — La difficulté est soulevée au cours d'un débat contentieux sous forme de question préjudicielle.

Ici encore on ne peut appliquer la règle « *ejus est interpretari cujus est condere* » car le pouvoir législatif ne peut intervenir dans un procès et rendre une décision contentieuse ; l'interprétation de la difficulté soulevée ne peut être cependant de la compétence des

(1) BÉQUET. Répertoire du Droit administratif (au mot *Département* page 543)

tribunaux judiciaires, car il s'agit, on ne saurait en douter, d'interpréter un acte administratif; aussi est-ce nécessairement l'autorité administrative qui sera appelée à trancher cette question préjudicielle. Actuellement il est établi que le Conseil d'État est la juridiction de droit commun; c'est donc lui qui connaîtra de la question si aucun texte ne rend pas expressément compétent le Conseil de préfecture. (1)

Recours contentieux contre un décret désignant un nouveau chef-lieu de canton. — Les lois ne peuvent être mises en échec par un recours contentieux, même si la forme législative ne fait que couvrir un acte d'administration : comme par exemple la loi fixant les limites d'un canton : dans ce cas disons avec M. BERTHÉLEMY « la forme en l'espèce couvre le fond ». (2)

Il n'en est pas ainsi des décrets ; or nous savons que le chef-lieu du canton est fixé par décret, d'où cette conséquence : la commune qui se prétend lésée et qui a un intérêt direct au maintien de l'ancien chef-lieu de canton pourra, par ses représentants légaux, attaquer le décret déplaçant le chef-lieu.

Naturellement ce recours ne peut être basé que sur des griefs d'incompétence ou de vice de forme.

Nous en avons fini avec la question du territoire des circonscriptions cantonales et les différentes contesta-

(1) Voir en ce sens un arrêt du Conseil d'Etat du 7 août 1883.

(2) BERTHÉLEMY. Traité élémentaire de Droit administratif. 5^e édition, page 915.

tions qui peuvent se présenter; nous devons actuellement, pour suivre le plan que nous nous sommes tracé, étudier le canton en tant qu'utilisé par diverses lois administratives.

Le canton et l'organisation du conseil général

Les modifications à la circonscription cantonale.

*Leur répercussion sur les conseillers généraux
élus antérieurement*

Des assemblées provinciales existaient sous l'ancien régime et elles furent sans aucun doute les ancêtres de nos assemblées départementales qui devaient survivre à la législation révolutionnaire et arriver jusqu'à nos jours.

Depuis la Révolution, cependant nombreux furent les actes législatifs et réglementaires qui fixèrent la compétence de ces organes : qu'il nous soit permis de citer entre autres les lois des 22 Juin 1833, 10 Mai 1838, 7 Juillet 1852, de Juillet 1866, mais ces textes furent abrogés par la loi du 10 Août 1871, c'est donc à cette dernière qu'il faut nous reporter pour connaître l'organisation actuelle du Conseil général.

L'article 4 de la loi de 1871 pose le principe que

« chaque canton du département élit un membre du Conseil général ».

Cet article souleva de nombreuses discussions à l'Assemblée nationale : déjà faisait-on remarquer que la représentation idéale devait être basée sur la proportionnalité : or l'article 4 méconnaissait ce principe. M. MALENS, se basant sur ce fait que les cantons sont plus ou moins peuplés, s'écriait que l'on allait admettre « qu'une minorité d'électeurs, représentée par une majorité de conseillers généraux prévalût contre la majorité numérique réelle des électeurs représentés par la minorité des conseillers ». Aussi l'orateur demandait-il que, tout en laissant élire au moins un conseiller général à chaque canton, ceux « ayant une population supérieure de moitié à la population moyenne du canton dans leur département eussent le droit d'élire 2 membres du conseil général ». L'amendement MALENS fut rejeté : il n'avait rallié que 144 voix contre 441. Les amendements de M. SAUSAS et de M. NAQUET voulaient proportionner le nombre des conseillers généraux à la population, ils n'eurent pas plus de succès. (1).

L'Assemblée s'en remit au texte de la Commission. Cette dernière tout en reconnaissant par la bouche de son rapporteur que « dans quelques départements il y a des inégalités choquantes, mais ce sont là des cas particuliers qu'il faut considérer isolément et les uns

(1) Journal officiel 12 juillet 1871.

après les autres » (1) faisait valoir : que le régime proportionnel n'avait rien à voir avec les conseils généraux qui ne sont que des corps délibérants n'ayant aucun caractère politique : que les intérêts des cantons sont les mêmes, que ces derniers soient petits ou grands, « ce sont des intérêts de groupes et non des intérêts proportionnels au nombre ». Les villes d'autre part ont déjà un avantage suffisant parce qu'elles possèdent beaucoup de fonctionnaires importants, elles abritent de nombreux conseillers généraux qui défendent aussi ardemment les intérêts de ces villes que ceux des cantons dont ils sont les mandataires.

Aujourd'hui, d'après l'article 4 de la loi de 1871, c'est donc uniquement du nombre des cantons d'un département que dépend le nombre des conseillers généraux ; ceux-ci sont par ce fait plus ou moins nombreux.

Sans doute, il y a en moyenne 30 ou 40 cantons par département et par suite 30 ou 40 conseillers généraux mais dans le Nord par exemple ce nombre est porté à 65; il est de 62 en Corse, de 54 en Seine-Inférieure, de 50 en Saône-et-Loire, alors que par contre, il est de 20 dans l'Ariège, de 18 dans la Haute-Saône, de 18 dans les Pyrénées-Orientales. On comprendra qu'il peut être difficile à une assemblée de 17 ou membres de trouver dans son sein les éléments d'une commission départementale.

M. WADDINGTON indiquait, au nom de la commis-

(1) Rapport de M. Waddington. .

sion, que pour remédier à cette situation il faudrait, si besoin l'exigeait, augmenter le nombre des cantons dans les départements qui en comptent moins de 25. Cette modification serait l'objet d'une loi spéciale.

Remarquons que malgré le vote de la loi de 1871, l'idée de proportionner le nombre des conseillers généraux à la population fut souvent reprise et a donné matière à de nombreux travaux parlementaires.

La proposition LOUSTALOT du 5 mai 1879 maintenait bien en principe un conseiller général par canton, mais les cantons possédant une population supérieure à 15.000 habitants nommeraient en plus un conseiller par 15.000 ou fraction de 15.000 ; les conseillers du même canton seraient élus au scrutin de liste. M. LOUSTALOT rappelait combien est grande la disproportion dans la représentation actuelle au conseil général et citait à l'appui de sa thèse de nombreux exemples (1) ; en outre, faisait-il remarquer, le conseil général avait perdu le caractère exclusivement administratif que l'ouaient les partisans de la loi de 1871 : les conseillers généraux étant appelés, disait-il, par

(1) « Si nous comparons les cantons entre eux, déclarait M. Loustalot, nous constatons d'une part que Barcelonnette (Hautes-Alpes) a 853 habitants, Sainte-Marie (Bouches-du-Rhône) 926, Lama (Corse) 1624, Senez (Basses-Alpes) 1657, Lagrave (Hautes-Alpes) 1678, Olmi-Capella (Corse) 1882, Massengros (Lozère) 1898, et d'autre part Marseille-Sud intra-muros 59.175, Lyon 8^e canton 61.132, Lyon 3^e canton 61301, Roubaix-Est 64997, Saint-Denis 68172, Lille-Ouest 80712, Marseille-Sud extra-muros 82669, Marseille-Nord extra-muros 83237. »

la loi organique du 2 août 1875 à prendre part à l'élection des sénateurs. Cette proposition de loi acceptée par la Chambre fut repoussée par le Sénat ; reprise par son auteur en 1885, elle subissait le même sort.

La question discutée à nouveau en 1890 n'eut pas plus de succès. M. Jules GAILLARD (1), député de l'Oise, constata que le projet de réforme n'était pas demandé par l'opinion publique, que les conseillers généraux, à part les pouvoirs conférés par les lois de 1875 et de 1884, sont avant tout des conseils essentiellement administratifs, que les vœux politiques leurs sont interdits, aussi, après avoir rappelé les paroles de GLAIS-BIZOIN en 1848 : « les cantons les plus faibles comme population sont ceux précisément qui ont le plus le droit et le besoin d'être représentés » : concluait-il au rejet de la proposition de loi, tout en admettant la possibilité du dédoublement des cantons trop peuplés ; ce n'est que « la création de nouveaux cantons qui paraît-être le seul moyen pratique de se rapprocher davantage du principe démocratique de la représentation proportionnelle ».

Des modifications qui peuvent être apportées à la circonscription cantonale ; leur répercussion sur la situation des conseillers généraux élus antérieurement.

D'après ce qui précède nous apercevons le rôle prépondérant que joue le canton dans la composition actuelle des conseils généraux, il nous faut maintenant étudier quelques points sur lesquels la loi de

(1) Voir Journal officiel 31 mai 1890.

1871 manque de précision. Nous devons notamment nous occuper des modifications qui peuvent être apportées à la circonscription cantonale.

1^{er} cas : Un canton est dédoublé. Le conseiller général élu antérieurement à cette modification aura-t-il le droit d'opter entre l'une ou l'autre de ces deux circonscriptions nouvellement créées ? Avant la loi de 1905 on se rangeait à l'avis du Conseil d'État du 6 juillet 1886 lequel décidait qu'il y avait lieu de procéder à de nouvelles élections dès qu'une modification était apportée à la circonscription cantonale. Cette solution semblait conforme à l'esprit de la loi du 10 août 1871 qui déclare dans son article 4 « chaque canton du département élit un membre du conseil général », de là on tirait cette déduction que c'est une circonscription nettement déterminée qui devait élire un conseiller général.

Cette jurisprudence du Conseil d'État ne parut, aux yeux de nombreux députés, se justifier que lorsque les modifications apportées par la loi changeaient les limites extérieures de l'ancienne circonscription cantonale, mais non lorsque cette dernière est divisée en une ou plusieurs circonscriptions électorales sans que les limites extérieures soient modifiées.

Aussi M. RAIBERTI, député, se faisant l'écho de ses collègues déposait-il le 4 mars 1905 une proposition de loi à l'encontre de l'avis du Conseil d'État de 1886.

L'auteur faisait remarquer dans l'exposé des motifs

que (1) « la loi du 10 Août 1871 a énuméré dans ses articles 18, 19 et 20 les causes qui font perdre à l'élu la qualité de Conseiller général : or le cas de division d'un canton en plusieurs circonscriptions électorales ne figure pas dans cette énumération. On ne peut donc sans porter atteinte aux droits du suffrage universel, soutenir qu'il y a lieu de procéder, dans le canton démembré à de nouvelles élections, en privant le conseiller général en l'exercice d'un mandat qui n'est pas encore expiré. Il se trouve dans le cas d'un conseiller général élu dans plusieurs cantons et il doit pouvoir exercer le droit d'option prévu par l'article 17. Mais en l'absence d'une disposition de la loi, la jurisprudence du Conseil d'État ne s'est pas crue autorisée à lui reconnaître ce droit par l'extension de l'article 17. (2). C'est cette disposition que nous vous pro-

(1) DALLOZ : lois annotées années 190g.

(2) A ces motifs et à la loi de 1905, il nous a paru bon de mettre en parallèle l'avis fort motivé du Conseil d'Etat de 1886 qui fit autorité pendant près de vingt ans.

Avis du Conseil d'Etat du 6 juillet 1886. — « La section de l'Intérieur, de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et des Cultes, du Conseil d'Etat consultée par M. le Ministre de l'Intérieur sur la question de savoir si lorsqu'un canton est divisé en deux ou plusieurs circonscriptions cantonales, il est nécessaire de procéder à des élections pour la nomination de de nouveaux conseillers généraux, ou si, au contraire, le représentant de l'ancien canton démembré peut conserver, par voie d'option, son siège dans l'un ou l'autre des cantons qui viennent d'être formés ;

posons d'insérer dans la loi : elle ne modifie aucun texte en vigueur, elle était seulement une disposition existante à un cas que la loi a négligé de prévoir ». La Chambre se rallia à ces raisons, solutionna la question en complétant ainsi l'article 17 de la loi du 10 Août 1871 : « En cas de division d'un canton en plusieurs circonscriptions électorales, le conseiller général représentant le canton divisé aura le droit d'opter pour l'une des nouvelles circonscriptions créées à l'intérieur de l'ancien canton dans les 10 jours

Considérant qu'il résulte de l'article 4 de la loi du 10 août 1871, aux termes duquel chaque canton du département élit un membre du Conseil général, que tout conseiller général est le représentant et le mandataire légal d'une circonscription déterminée, désignée sous le nom de canton ; considérant qu'indépendamment des cas spéciaux énumérés dans les articles 18, 19 et 20 de la loi du 10 août 1871, la qualité de conseiller général doit se perdre, d'après les principes généraux du droit, quand la circonscription dont il est le représentant vient à être modifiée ; considérant que cette application des principes généraux n'a jamais été contestée au cas où un canton se trouve réuni à un autre, que, dans ce cas, il n'a jamais été soutenu que le conseiller général, représentant légal du canton supprimé, dût, malgré la suppression, conserver pendant six ans le mandat qui lui avait été confié ; considérant que la même solution doit être adoptée pour toute autre modification et notamment pour le cas où le canton a disparu par suite de la division de deux circonscriptions cantonales nouvelles ; considérant que vainement on chercherait à appliquer le droit d'option conféré par l'article 17 de la loi précitée au conseiller général élu dans deux cantons ; considérant que ce droit

qui suivront la promulgation de la loi ». (*Loi du 6 Juillet 1905, article unique*).

2^e Cas. — Deux cantons sont réunis en un seul. Ici c'est une circonscription entièrement nouvelle qui est formée ; nous n'avons pour donner la solution à ce problème qu'à nous reporter à l'avis du Conseil d'État du 6 Juillet 1886, l'exposé des motifs de la loi de 1905 lui-même nous y convie lorsqu'il nous dit : « la jurisprudence du Conseil d'État se justifie d'elle-même dans le cas où la modification apportée par la loi change les limites extérieures de l'ancienne circonscription cantonale, par exemple lors de la réunion de deux cantons en un seul » ; (1) donc il n'y a pas à

d'option ne saurait être étendu, par analogie, au cas où un conseiller général a été élu par un canton postérieurement divisé ; que dans ce cas, en effet, le conseiller peut ne pas avoir eu la majorité dans les deux fractions de son ancien canton érigées en cantons distincts, et qu'on ne saurait admettre qu'il pût en vertu de ce droit d'option, conserver le mandat pour une circonscription dans laquelle d'après le recensement des votes, il était en minorité ; considérant que la seule voie qui paraisse être tout à la fois conforme à la loi et respectueuse du suffrage universel consiste à faire procéder à des élections nouvelles ;

Est d'avis : que toute modification apportée par la loi à la circonscription cantonale doit faire cesser le mandat de conseiller général et qu'il y a lieu de procéder à des élections nouvelles. »
année 1905.

(1) DALLOZ : lois annotées année 1905.

hésiter, il faut comme le déclare le Conseil d'État procéder à de nouvelles élections.

3^e Cas. — *Un canton subit des modifications. Plusieurs communes, par exemple, sont distraites de son territoire.*

L'administration a varié en cette matière ; exemple : en Juin 1868 une loi modifie les cantons de Dieppe et d'Offranville (7 communes sont enlevées à ce dernier et ajoutées à l'autre) et cependant l'on décide que les conseillers généraux élus antérieurement achèveront leur mandat : même solution au sujet de la loi du 1^{er} Avril 1872 qui modifie les cantons de Calvi et de Calenzana.

C'est la solution contraire qui prévaut lors de la loi du 1^{er} Août 1872 créant le canton de Trouville, (ce dernier formé par les communes distraites des cantons de Pont-l'Évêque, Blangy et Dozulé) : en effet, le gouvernement décide la cessation immédiate du mandat des conseillers généraux des cantons modifiés et provoque de nouvelles élections (1). C'est à cette dernière solution que nous croyons devoir nous ranger, nous inspirant ainsi et des travaux préparatoires (2) et de l'esprit de la loi du 6 Juillet 1905 qui admet la nécessité d'ordonner de nouvelles élections dès que les limites extérieures du canton sont modifiées.

Qu'il nous soit permis, pour terminer, de faire cette légère remarque ; qu'un simple remaniement des limites respectives des circonscriptions cantonales ne

(1) Voir Journal Officiel 22 octobre 1872.

(2) Voir Journal Officiel 4 mars 1905 et DALLOZ : lois annotées

suffirait pas cependant pour donner l'occasion de procéder à de nouvelles élections de conseillers généraux.

Le canton et les élections municipales

L'organisation des conseils d'arrondissement ne repose qu'indirectement sur la circonscription cantonale. En effet, la loi du 22 juin 1833, qui sert de base à la formation des conseils d'arrondissement, pose dans ses articles 20 et 21 les principes suivants : « Il y a dans chaque arrondissement de sous-préfecture un conseil d'arrondissement composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf. Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, une ordonnance royale (décret) répartira entre les cantons les plus peuplés le nombre des conseillers d'arrondissement à élire comme complément. »

Beaucoup de nos arrondissements ne possèdent pas 9 cantons (puisque la moyenne, dit-on, est de 8) (1) d'où cette conséquence : plusieurs cantons seront

(1) Voir en ce sens Jules HESRY : l'Arrondissement (Thèse de Paris 1899).

appelés à élire deux, voire même trois conseillers d'arrondissement. Après chaque dénombrement quinquennal uu décret fixe les cantons dont le nombre des représentants doit être réduit et ceux qui seront appelés à élire les nouveaux conseillers qui leur sont attribués,

Remarque. — Les modifications apportées aux circonscriptions cantonales peuvent influencer sur la représentation au conseil d'arrondissement ; par exemple, uu canton est dédoublé, ou encore deux cantons sont réunis en un seul ; ici il n'y a qu'à appliquer les règles que nous avons indiquées en étudiant l'organisation des conseils généraux.

En résumé, la formation du conseil d'arrondissement est basée sur la représentation cantonale combinée avec une représentation numérique, au cas où le nombre minimum de 9 conseillers, fixé par la loi, n'est pas atteint par la simple représentation cantonale.

Le canton au point de vue judiciaire

Le canton est appelé au point de vue judiciaire à déterminer la circonscription territoriale du juge de paix.

Les juges de paix furent créés par le décret du 16-24 août 1790 qui porte : « Il y aura dans chaque canton un juge de paix et des prud'hommes assesseurs du juge de paix. » Ces magistrats furent institués, dit M. GARSONNET (1), « pour juger les petits procès, concilier les autres, remplir certaines fonctions administratives, exercer en un mot, simplement et à peu de frais, les attributions qui conviennent à un magistrat facile à aborder, prompt à juger, rapproché des plaideurs et personnellement connu d'eux. »

Pour le même auteur, cette institution était réclamée par de nombreux cahiers des Etats Généraux (2) ; elle aurait une origine double : 1^o le juge est appelé à concilier comme les juges pacificateurs qui existaient en Hollande au XVIII^e siècle,

2^o le juge doit statuer rapidement et économiquement, comme le Juge auditeur le faisait au Chatelet à Paris depuis 1302 pour les petites affaires.

La Constituante espérait beaucoup de ces magistrats qui, par leur double rôle de juge et de conciliateur, devaient donner d'après elle d'excellents résultats. « Leur justice sera, disait THOURET, exempte des rigueurs de la procédure et des formes qui obscurcis-

(1) E. GARSONNET : *Traité théorique et pratique de Procédure* Tome I, page 93.

(2) Voir Archives parlementaires de 1787 à 1860. 1^{re} Série, Tome VII, page 405 et suivantes.

sent tellement les procès que le juge le plus expérimenté ne sait plus qui a tort ou raison. » (1)

Cette institution qui avait fait naître de belles espérances a donné d'assez bons résultats : en effet, la procédure rapide et peu coûteuse du juge de paix fut vite appréciée : aussi les lois des 25 mai 1838, 2 mai 1855 et 12 juillet 1905 ont-elles élargi la compétence de ces magistrats.

Il nous faut retenir que la juridiction du juge de paix est en général limitée par la circonscription de son canton ; toutefois exceptionnellement, soit par prorogation de juridiction, soit en vertu d'une délégation, le juge de paix peut être compétent à l'égard de personnes ou d'immeubles étrangers à son canton, mais ce serait sortir du cadre de notre sujet que de s'étendre sur ces exceptions, ou sur les assez nombreuses fonctions du juge de paix. Avant de terminer, il faut faire remarquer que dans chaque canton, il y a, outre le juge, deux suppléants chargés d'assurer le service en cas d'empêchement du juge de paix.

A noter que c'est au chef-lieu de canton que le juge tient ses audiences ; cependant la loi du 21 mars 1896 lui permet de tenir des audiences supplémentaires dans les autres communes lorsqu'un décret l'y autorise.

(1) THOURET : Discours à l'Assemblée Constituante (Séance du 7 juillet 1790. Voir Moniteur du 8 juillet, page 775.)

Le canton et le Recrutement de l'armée

Le canton est d'une certaine utilité au point de vue du recrutement de l'armée ; c'est là en effet que sont centralisées les diverses opérations auxquelles le recrutement donne lieu. Aux termes de l'article 17 de la loi du 21 mars 1905, c'est dans chaque canton que se transporte le conseil de revision et « sauf en cas de mobilisation il ne peut opérer le même jour que dans un seul canton ».

Il nous faut dire quelques mots d'une Institution qui a disparu lors de la loi de 1905 sur le recrutement de l'armée, mais qui antérieurement à cette date avait son siège au chef-lieu de canton, nous voulons parler du tirage au sort. Cette opération avait pour but 1° de déterminer les jeunes gens à affecter à nos troupes coloniales ou à l'armée de mer ; 2° de désigner les jeunes gens de la seconde portion du contingent et qui pouvaient être renvoyés, par anticipation dans leur foyer : de 1889 à 1905 une seule fois les jeunes soldats bénéficièrent de cette disposition. Le tirage au sort qui remontait aux anciennes milices provinciales avait de moins en moins d'importance dans nos lois successives sur le recrutement de l'armée ; déjà

depuis 1893 (*loi du 30 Juillet*) il ne servait plus à affecter les jeunes gens aux troupes coloniales et navales : la loi de Mars, 1905 en établissant la durée du service militaire égale pour tous, supprimait le tirage au sort qui n'était plus d'aucune utilité.

Quant au conseil de revision, il est, d'après la loi, chargé d'examiner et d'entendre, dans chaque canton, tous les jeunes gens portés sur les tableaux de recensement ainsi que les ajournés des classes précédentes.

Nous n'avons pas, au sujet du canton, à nous étendre plus longuement sur les opérations du conseil de révision.

Le Canton et l'enseignement

Les délégués cantonaux

C'est au chef-lieu de chaque canton que se réunissent, au moins une fois tous les trois mois, les délégués cantonaux. Ces fonctions sont confiées à des habitants du canton, choisis par le conseil départemental de l'instruction publique « qui détermine les écoles particulièrement soumises à la surveillance de chacun d'eux » (1).

(1) Article 52 de la loi du 30 octobre 1886.

Les délégués ont des attributions individuelles qui consistent à surveiller les écoles publiques et privées du canton, et des attributions collectives lesquelles semblent un peu plus importantes : c'est lors de leur réunion au chef-lieu de canton que les délégués adressent des avis au Conseil départemental au sujet des écoles confiées à leur surveillance ; ils peuvent être consultés sur la convenance des locaux que les communes sont obligées de fournir pour la tenue de leurs écoles à établir dans les communes et sur l'opportunité de la création d'écoles de hameau ; sur les demandes de création d'emploi d'Instituteurs-adjoints ou d'Institutrices-adjointes, ils peuvent aussi donner leur avis en cas de création ou de suppression d'une école ou d'une classe. Enfin les délégués cantonaux sont appelés à faire partie des commissions scolaires chargées d'assurer la fréquentation des écoles ; l'article 5 de la loi du 28 mars 1882 portant « la commission municipale scolaire est composée du Maire ou d'un adjoint délégué par lui, président ; d'un délégué du canton et dans les communes comprenant plusieurs cantons d'autant de délégués qu'il y a de cantons, etc. »

Depuis la suppression des concours entre écoles du canton que les délégués cantonaux étaient appelés à présider, on a souvent critiqué le rôle insignifiant de ces derniers. On ne peut regarder comme une attribution sérieuse celle de donneur d'avis qui leur a été confiée. Ils sont, ces malheureux délégués dit

M. Charles BELLANGÉ (1) « accueillis plus ou moins froidement dans des classes où il ne se sentent aucun pouvoir, ils ne s'y aventurent qu'à regret et pour s'éclipser aussitôt. Leurs délibérations, où ils n'ont à mettre en commun que quelques impressions vagues ou des observations sur des riens, dorment aux registres et sont dépourvues de sanction. Aussi les hommes compétents se dérobent-ils de plus en plus à cette fonction putative. On est délégué cantonal, aujourd'hui, à peu près comme on est officier d'académie, pour avoir un titre à faire graver sur sa carte et sans pouvoir justifier toujours de sa possession de l'orthographe ».

Le canton et les lois d'assistance

L'utilité du canton apparut également lors de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. C'est en effet à une commission cantonale que cette loi fait juger les contestations relatives aux listes de secours médicaux gratuits établis par les municipa-

(1) Charles BELLANGÉ : Le gouvernement local de la France et l'organisation du canton, page 337.

lités (1) « Elle entend par là, dit M. Charles BELLANGÉ, que l'autorité départementale est trop éloignée pour être juge. »

La loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, s'inspirant de la loi de 1893, a, comme elle, confié à une commission cantonale le soin de statuer sur les réclamations en inscription ou en radiation.

Il faut noter cependant que cette dernière commission est composée un peu différemment de celle prévue par la loi de 1893 : aux personnes formant la commission cantonale d'après l'article 17 de la loi du 15 juillet 1893, elle ajoute : « une personne désignée par le préfet, un délégué des bureaux d'assistance du canton et un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton ». C. f. article II de la loi du 14 juillet 1905. (2)

(1) Art. 16 et 17 de la loi du 15 juillet 1893. Article 16 : « Pendant un délai de 20 jours à compter du dépôt, les réclamations en inscription ou en radiation peuvent être faites par tout habitant ou contribuable de la commune. » Article 17 : « Il est statué souverainement sur ces réclamations, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination et du juge de paix du canton.

Le sous-préfet ou à son défaut le juge de paix préside la commission. »

(2) Lors de la discussion de la loi, la composition de la

De quelques autres charges ou services que l'on trouve généralement établis au chef-lieu de canton : Notaire, Receveur d'enregistrement, agent-voyer, etc...

Souvent à côté du juge de paix se trouvent groupés

commission cantonale fit l'objet de nombreux amendements entre autres ceux de MM. AYNARD et de GAILHARD-BANCEL : l'un voulait y introduire le maire du chef-lieu de canton, l'autre y faire entrer des délégués des syndicats patronaux et ouvriers. M. BIENVENU-MARTIN rapporteur répondit que la commission cantonale était empruntée à la loi de 1893 sur l'assistance médicale et que la commission de cette dernière n'avait donné lieu à aucun grief, aussi demandait-il à la Chambre de repousser ces amendements. La commission du Sénat, tout en s'inspirant de l'article 17 de la loi du 15 juillet 1893, proposa un nouveau texte qui devint l'article 11 actuel ainsi conçu : « Il est statué par décision motivée dans le délai d'un mois sur les réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton. Le sous-préfet ou à son défaut le juge de paix préside la commission, »

des officiers ministériels : huissiers, notaires, par exemple ; ces derniers retiendront quelques instants notre attention, car la compétence de certains notaires est limitée au territoire du canton.

Les notaires, officiers ministériels appelés à constater et à rédiger les actes ou conventions de toute nature auxquels les parties veulent donner un caractère authentique, sont partagés par la loi du 25 ventose an XI en 3 classes. Les notaires de la première classe sont ceux résidant au chef-lieu de la Cour d'Appel, ils peuvent exercer dans tout le ressort de cette cour. La deuxième classe comprend ceux établis dans une ville où siège le tribunal de première instance et sont compétents pour exercer dans tout le ressort de ce tribunal ; enfin, sont de la troisième classe les notaires (les seuls dont nous avons à nous occuper pour rester dans le cadre de notre sujet) habitants d'autres communes ; ils ne peuvent instrumenter que dans le ressort de leur justice de paix. A l'égard de ceux-ci on peut donc dire que leur compétence expire au-delà du territoire du canton où ils sont établis.

Nous devons cependant signaler trois exceptions à cette règle, créées en faveur des notaires de troisième classe par la loi du 12 août 1902 ; c'est ainsi que : 1° les notaires des communes partagées en plusieurs cantons exercent leurs fonctions concurremment dans toute l'étendue de la commune, alors qu'antérieurement à cette loi ceux résidant dans les villes divisées en plusieurs cantons n'exerçaient que dans le ressort

de leur justice de paix, comme le faisaient par les notaires de Dourdan (Seine-et-Oise);

2° Les notaires de 3^e classe qui en 1902 avaient le droit d'instrumenter en vertu des lois antérieures spéciales dans plusieurs cantons conservaient ces mêmes droits; cette compétence exceptionnelle est souvent accordée par des lois particulières en cas de dédoublement de canton ;

3° Lorsqu'il n'y a qu'un seul notaire dans un canton, les notaires des cantons limitrophes, à condition d'être du même ressort de Cour d'appel, peuvent instrumenter dans ce canton pour certains actes seulement (testament, donation entre époux, donation à titre de partage anticipé), réciproquement le notaire unique peut instrumenter pour les mêmes actes dans les cantons limitrophes.

*
* *

• L'enregistrement, formalité qui consiste dans la transcription ou dans l'analyse d'un acte ou d'une déclaration de mutation, est soumis à un impôt perçu dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et dans la plupart des cantons. Nous trouvons donc généralement un receveur d'enregistrement au chef-lieu de canton.

*
* *

La voirie vicinale est représentée dans chaque canton par l'agent-voyer cantonal. Celui-ci a même parfois

entre ses mains la voirie départementale, car les conseils généraux appelés à confier la direction de cette voirie, soit au service des Ponts et Chaussées, soit au service vicinal, la remirent en grand nombre (1) à ce dernier service.

*
* *

Certaines administrations, comme les contributions directes et indirectes, les postes et télégraphes ont généralement des représentants au chef-lieu de canton en la personne des percepteurs et des receveurs ; mais la perception de ces impôts ou de ces taxes ne se faisant pas exclusivement par circonscription cantonale, nous n'avons pas à insister.

Remarques :

a) *Les commissaires de police cantonaux*

Il nous paraît bon de dire quelques mots d'institutions qui ont disparu mais qui reposaient sur la circonscription cantonale.

(1) Libres d'opter, 54 conseils généraux sur 87 remirent la direction de la voirie départementale aux mains du service vicinal.

Tout d'abord parlons du commissaire de police cantonal. Le second Empire créa ce fonctionnaire par le décret du 28 Mars 1852, il y en avait un au moins par canton. Ce commissaire de l'Empire était dans une dépendance absolue du gouvernement : d'après M. BELLANGÉ (1) « réduit à la seule fonction de police, à la lecture de rapports des gendarmes et des gardes-champêtres et des procès-verbaux sur lesquels il avait à requérir en simple police, c'était, dans la plupart des cantons, un fonctionnaire à vrai dire inoccupé. Policier par état, délateur par destination, et délateur politique plutôt que judiciaire, il se classait comme tel en assez pauvre rang ».

Ces commissaires, d'une utilité plus ou moins contestée, furent supprimés par un arrêté du gouvernement de la Défense Nationale du 14 Septembre 1870 : leurs attributions furent réparties entre les Juges de paix, les maires et la gendarmerie. Actuellement, seules les villes ayant une population supérieure à 5.000 habitants sont tenues à avoir un commissaire de police.

b) Le canton et l'organisation du culte catholique *antérieurement à la loi du 9 Décembre 1905*

Antérieurement à la loi du 9 Décembre 1905, la

(1) BELLANGÉ : op. cit, page 282.

circonscription cantonale servait à l'organisation du culte catholique : L'article 60 de la Convention du 29 messidor an IX, sans déterminer le nombre de cures, indiquait cependant qu'il y aurait au moins une paroisse dans chaque justice de paix. « La cure est le titre ecclésiastique établi dans une paroisse pour en desservir le territoire, sous la direction immédiate de l'évêque et dont le titulaire inamovible est connu sous le nom de curé ». (1) Donc chaque canton contenait un curé chargé de diriger l'exercice du culte dans sa paroisse « Le curé surveille et désigne les vicaires et desservants » portait primitivement la loi du 18 germinal An X article 31.

Cependant nous devons faire remarquer que s'il y avait nécessairement un curé par canton, il pouvait y en avoir plusieurs le mot au « moins » de l'article 60 nous permettant de faire cette déduction.

D'autre part le Concordat ne prescrivait nullement que la cure fut établie au chef-lieu de la justice de paix ; elle pouvait être placée dans une autre commune. Bien plus une circulaire de messidor An XIII déclarait que dans la circonscription de la même paroisse curiale on pouvait comprendre parfois des villages n'étant pas tous du même canton.



En résumé nous pouvons dire qu'actuellement le

(1) BÉQUET : Répertoire de Droit administratif (au mot Culte).

canton est un admirable cercle administratif où s'appuient de nombreux services : la guerre par le recrutement, la justice par les juges de paix : l'intérieur par les commissions d'assistance, par la vicinalité et jadis par les commissaires de police cantonaux : l'instruction publique par les délégués cantonaux : les finances par l'enregistrement et naguère les cultes par les curés-doyens. C'est à cette organisation puissante du canton que de nombreux projets ont voulu donner une administration propre.

Chapitre IV

Projets d'organisation cantonale

SOMMAIRE :

SECTION I. - Les différentes propositions d'organisation cantonale jusqu'en 1860. - Les projets postérieurs : Proposition Antonin DUBOST et BASTID ; projet GOBLET ; Proposition COLFAVRU ; projet Maurice FAURE ; Proposition BOUDENOOT.

SECTION II. - Diverses mesures proposées pour réformer notre régime municipal autrement que par le moyen d'une organisation cantonale. - Les associations de communes et l'idée syndicale. - La loi du 22 mars 1890 : les syndicats de communes.

Les différentes propositions d'organisation cantonale jusqu'en 1880

Depuis la disparition des municipalités cantonales de la constitution du 5 fructidor an III, nombreux sont

les projets de loi qui voulurent doter le canton d'une activité administrative plus intense. Aussi nous semble-t-il bon, pour terminer cette rapide étude sur le canton dans l'organisation administrative française, de rappeler ces tentatives faites pour élever le canton, actuellement simple circonscription territoriale où le législateur fait rentrer les services qu'il crée, à la vie civile comme le département lui-même. Pour cela nous étudierons, dans une section première, ce que M. Ch. BELDANGÉ appelle « la question du canton depuis 1800, » en suivant l'ordre chronologique ; dans une section deuxième, nous ferons l'étude des syndicats de communes et en particulier de la loi du 22 mars 1890 qui crût suppléer au canton et pourvoir aux besoins essentiels par des commissions syndicales.

Beaucoup de législateurs estiment que la plupart des communes françaises sont trop faibles pour subvenir aux besoins locaux ; l'arrondissement est d'une trop grande étendue pour résoudre les questions de détail et s'ajoute inutilement aux rouages administratifs, seul le canton pourrait donner d'heureux résultats, ainsi que le faisait remarquer M. René GOBLET. En effet disait-il : « si l'arrondissement au point de vue du groupement et de la gestion des intérêts locaux ne répond nullement aux nécessités dont nous nous préoccupons, il en est tout autrement du canton avec sa population moyenne de 12 à 13.000 habitants, ses dimensions restreintes, ses intérêts et ses facilités de communication. Nous vous proposons donc de le réta-

blir comme unité administrative, organe intermédiaire entre les communes et le département. (1) » C'est là le problème de la décentralisation que nous retrouverons plus ou moins nettement posé dans les projets de loi que nous allons étudier.

M. DE VILLÈLE fut le premier homme d'état qui, depuis la disparition des municipalités cantonales, demanda en 1821 la restauration des conseils cantonaux. Ce projet n'eut pas de succès, pour le motif suivant, nous dit M. BELLANGÉ, qu'il fut « jugé dangereux par la droite de la Chambre des députés et insuffisant par la gauche »,

L'idée développée par M. DE VILLÈLE fut portée devant le public l'année suivante par M. DE BARANTE dans sa brochure « *Des communes et de l'aristocratie.* » L'auteur s'attaquait surtout aux municipalités rurales faibles et ignorantes « qui n'ont jamais été qu'une vaine apparence ». Sans demander leur disparition, il voulait cependant que l'on réprime « les petits grivelages des maires, les faux-budgets que les préfets signent en croyant les contrôler, la mauvaise conduite des travaux publics, » aussi pour arriver à ce résultat proposait-il de confier cette surveillance à un « conseil cantonal formé des délégués nommés par chaque commune au nombre de deux ou trois », et cette activité serait fournie par « cette aristocratie qu'il est si souhaitable d'établir dans chaque département ».

(1) Journal officiel 1882, Chambre, Annexe 832, page 1465,

Ce projet reste dans son ensemble assez timide puisque l'auteur ne demande en concluant que de donner aux conseils cantonaux un rôle consultatif.

Le 10 Février 1829 M. DE MARTIGNAC alors ministre développait devant la Chambre des députés deux projets de lois, l'un sur les communes, l'autre sur les conseils d'arrondissement et de département.

A propos de l'organisation communale, M. DE MARTIGNAC rappelait que quelques publicistes recommandaient « l'administration par canton ». Il combattait ce système qui portait atteinte à « l'existence distincte de la commune ». (1) Aussi M. DE MARTIGNAC ne songeait pas du tout à un retour aux municipalités de canton. Mais dans le second projet, concernant les conseils d'arrondissement et de département il proposait de faire élire les membres des conseils d'arrondissement par les assemblées de canton. Celles-ci auraient été composées : « 1^o des plus imposés ayant leur domicile réel ou politique dans le canton, au nombre d'un par cent habitants jusqu'à 5.000, et d'un par mille habitants au dessus de 5.000 : 2^o des membres du corps municipal de chaque commune qui auront été choisis à cet effet par le conseil municipal à raison d'un par 500 habitants » (1) Les conseils d'arrondissements auraient eu autant de membres que l'arrondissement aurait eu de cantons.

Ce projet on le voit était loin de donner au canton

(1) Moniteur universel ; mardi. 10 février 1829 page 172.

(1) Moniteur universel ; mardi 10 février 1829 page 177.

un rôle considérable dans notre régime administratif, il en faisait seulement une circonscription électorale. Pourtant ce timide essai ne réussit pas et M. DE MARTIGNAC dut quitter le pouvoir à la suite de la discussion des deux projets de lois dont nous venons de parler.

En 1831, nouvelle tentative d'organisation cantonale à propos de la loi municipale ; on proposa la création d'un conseil cantonal en faisant observer que « le perfectionnement de l'administration immédiate celle qui intéresse le plus chaque habitant » était attaché à cette innovation.

En 1833 la question est reprise lors de la discussion de la loi sur les conseils généraux et les conseils d'arrondissements ; (1) M. LHERBETTE fait alors remarquer que « pour toute commune grande ou petite les intérêts excentriques qui sont quelquefois les plus forts sont cantonaux et non arrondissementaux ». « La plaie de notre organisation départementale, conclut M. BRESSON, l'auteur de la proposition, c'est l'isolement : voilà l'obstacle qui s'oppose à toutes les améliorations que réclame l'intérêt général. » Cette fois encore la question fut écartée, non comme une chimère irréalisable, mais comme une innovation dont l'heure n'était pas venue. M. DE BARANTE, rapporteur à la chambre des pairs, déclarait en effet dans son rapport du 4 avril 1833 : « la commission bien que persuadée des avantages manifestes du système

(1) Moniteur : année 1833, p. 55 et suiv.

cantonal ne croit pas devoir vous le proposer expressément ; elle a voulu seulement le soumettre à vos réflexions. »

En 1837, à propos de la loi municipale, la commission avait proposé dans l'article 59 que « les maires se réunissent au chef-lieu de canton pour délibérer en outre sur les objets que des lois spéciales lui confieront. » M. VIVIEN, rapporteur de la commission soutint avec chaleur cette proposition, il y a, disait-il : « une collectivité d'intérêts groupés autour du canton. créons une représentation à cette collectivité. » Les assemblées cantonales s'occuperaient selon lui avec beaucoup de profit, de nombreux services qui exigent une action commune comme la viabilité, la police rurale ; elles pourraient créer des fondations de bienfaisance, des hospices que le défaut de ressources nécessaires interdit à la plupart des communes françaises ; M. DE BARANTE comptait sur l'activité de l'aristocratie, c'est à celle de la bourgeoisie que fait appel M. VIVIEN, c'est la classe bourgeoise qu'il veut initier aux affaires publiques : « nous n'avons pas, dit-il, d'écoles politiques où la science des affaires soit enseignée ; d'ailleurs, la théorie ne saurait jamais remplacer la pratique. La bourgeoisie appelée aux devoirs de l'administration ne fournit point ces hommes d'état que l'Angleterre élève dans les familles aristocratiques. C'est aux habitudes de la vie municipales à y suppléer. »

Ces idées de M. VIVIEN trouvèrent en ODILON-BARROT

un ardent défenseur. Par contre, ce projet de la commission fut attaqué avec violence par M. TESNIÈRES qui redoutait « l'anéantissement de la belle harmonie et les belles proportions de notre système administratif ». Pour lui le projet contenait en germe « la suppression des conseils d'arrondissement, l'absorption des communes dans le canton et celles des tribunaux d'arrondissement dans les justices de paix ». M. MOREAU DE LA MEURTHE croyait apercevoir la formation d'une nouvelle unité administrative ayant les inconvénients des municipalités de l'An III. M. DE RÉMUSAT demandait le rejet de l'article parce que selon lui les intérêts cantonaux n'existaient pas et de plus les réunions de maires proposées par l'article 59 ne constituaient que de simples conférences que le gouvernement peut toujours provoquer. La Chambre se rallia à ces idées et rejeta l'article 59.

La timidité de la proposition fut la cause même de cet échec, c'est elle qui fournit à M. DE REMUSAT les armes pour combattre le projet « à quoi bon disait-il appeler les citoyens à délibérer quand ils n'ont rien à discuter ensemble ». Comme le fait remarquer M. BELLANGÉ « faute d'attributions définies dès le début, ces assemblées cantonales attendant du bon vouloir du préfet, l'indication d'un ordre du jour, risquaient de n'avoir rien sur quoi délibérer ». L'idée de l'organisation cantonale continua cependant après cet insuccès à préoccuper beaucoup d'hommes d'État, elle fit même des progrès au point que ce fut sans

difficulté qu'en 1848, au lendemain de la Révolution de Février, ODILON-BARROT posa le principe de la création de conseils cantonaux destinés à remplacer les conseils d'arrondissement. En effet, les articles 77 et 78 de la Constitution du 4 Novembre 1848 insérant cette innovation furent votés après une très courte discussion ; quant à l'organisation elle devait faire l'objet d'une loi spéciale. Le Moniteur de cette époque constatait que tous les partis étaient tombés d'accord sur cette question et que le monarchiste BECHARD s'était rencontré avec le républicain PASCAL-DUPRAT dans la même apologie du canton. (1)

M. RACDOT déposa un projet d'organisation cantonale qui fut renvoyé au Conseil d'État chargé lui-même de préparer sur cette matière un projet de loi. Ce n'est que vers la fin de 1850 que ce travail fut terminé et présenté à l'assemblée législative. M. VIVIEN alors président de la section de législation du Conseil d'État rapporteur du projet, faisait ressortir l'importance croissante prise par le canton en matière administrative ce qui était en contraste avec le rôle presque insignifiant de l'arrondissement. Malgré ces constatations le rapporteur ne déposait qu'un projet assez peu hardi, car tout en donnant aux conseils cantonaux les attributions des conseils d'arrondissement et quelques autres comme de dresser la liste du jury ou de répartir entre les communes les secours départemen-

(1) Moniteur des 19, 20 et 21 octobre 1848.

taux, il n'osait pas accorder au canton ni budget ni personnalité civile. Quant à la composition de ces conseils le projet la réglait de la façon suivante : en feront partie le conseiller général du canton, le juge de paix et les délégués élus par les conseils municipaux à raison d'un délégué par commune dans les cantons comptant au moins dix communes, et de deux délégués dans les cantons comprenant moins de dix communes. Dans les villes de plus de 10.000 habitants ou celles divisées en plusieurs cantons le conseil municipal ferait fonction de conseil cantonal en s'adjoignant toutefois les délégués des autres communes du canton.

La Commission de l'Assemblée législative dont ODILON-BARROT était le rapporteur modifia ce projet, elle déposa son rapport le 12 Juillet 1851 et proposait de remplacer les délégués élus par les conseillers municipaux, par les Maires. « Nous avons disaient les auteurs de ce rapport donné la préférence à ce système surtout par ce motif qu'il respecte davantage les pouvoirs locaux existants (les maires devant être nommés, d'après la loi municipale à l'élection). » Quant aux attributions elles étaient élargies ; c'est ainsi que le projet de la commission de l'Assemblée législative conférait au canton la capacité de recevoir, de posséder, de contracter, confiait au conseil cantonal la répartition des fonds appartenant aux établissements cantonaux d'assistance publique. la répartition entre les communes des fonds de secours et d'entretien mis à la dispo-

sition du canton ; mais ce projet, pas plus que celui du Conseil d'État, n'osait donner au canton ni budget ni personnalité civile. D'autre part ODILON-BARROT marquait nettement l'intention de la commission de ne pas restaurer les municipalités de l'An III. « Cette constitution, disait-il, absorbait les communes rurales dans une grande commune cantonale, elle les transformait en simples sections de communes... l'individualité communale se trouvait peu à peu anéantie. Notre projet au contraire laisse à chaque commune tous ses droits, toute son indépendance. » (1) D'ailleurs l'assemblée antérieurement avait pris un parti identique sur cette question, puisque le 26 décembre 1850 elle avait repoussé par 515 voix contre 62 une proposition de la gauche socialiste (2), tendant à restaurer purement et simplement les municipalités de canton de l'An III.

En résumé, le but que la commission se proposait d'atteindre était, comme le déclarait son rapporteur : « 1^o Remédier autant que possible au morcellement trop grand des communes rurales, sans toucher à leur individualité, les éclairer et les fortifier, en créant entre elles un lien commun et en les dotant d'une sorte de représentation cantonale qui leur donnât le moyen de débattre et de défendre leurs intérêts communs ; 2^o créer entre la commune et le départe-

(1) Rapport d'ODILON-BARROT, *Moniteur universel*, 2^e semestre année 1851, page 2235.

(2) Proposition Benoît et Charassin.

ment, entre l'autorité municipale et l'autorité départementale, un conseil intermédiaire, avec l'appui des communes pour bien connaître leurs besoins et même exercer sur elles une influence favorable, assez éloigné cependant pour ne pas être asservi aux prétentions et aux routines locales ».

La discussion du projet commencée le 23 Juillet 1851, interrompue pendant les vacances parlementaires, allait être reprise lorsque le coup d'État du 2 décembre dispersa l'Assemblée.

Constatons que ce projet réalisait un progrès ; n'instituait-on pas la propriété cantonale en insérant cette disposition. « Les cantons peuvent recevoir..... des dons, des libéralités destinés à fonder des établissements d'utilité cantonale ». C'était en quelque sorte la personnalité civile qui faisait son apparition, et comme le constate M. Alfred PORCHÉ (1) « il ne manquait plus que le budget pour avoir un organe complet ».

L'idée cantonale par ce fait qu'elle avait eu un grand essor à la suite de la Révolution de février, devant paraître suspecte à l'Empire. Aussi cette idée ne trouvera-t-elle plus pendant quelque temps d'échos que chez quelques publicistes libéraux : chez VIVIEN dans ses « Études administratives » (2) chez DE

(1) Alfred PORCHÉ : la question des grandes et des petites communes. Thèse de Paris 1900, page 50.

(2) VIVIEN : Études administratives Guillaumin et C^{ie}, éditeur, Paris 1852.

BROGLIE dans ses « Vues sur le gouvernement de France » chez LE PLAY dans la « Réforme sociale en France » lequel, après avoir constaté que « la commune rurale est trop faible.....et que les efforts tentés, depuis soixante-quinze ans, pour y créer un foyer de vie et de liberté n'ont abouti qu'à des déceptions » insiste sur les avantages qu'il y aurait à « remplacer cette création stérile par une circonscription plus ou moins analogue à notre canton ».

En 1865, parut à Nancy sous ce titre « Un projet de décentralisation » (1), un manifeste signé par 19 citoyens, qui eut à l'époque un grand retentissement. Les auteurs de ce projet estimaient que l'on devait avant tout : 1^o fortifier la commune qui, chez nous, existe à peine ; 2^o créer le canton qui n'existe pas ; 3^o supprimer l'arrondissement qui ne répond à rien : 4^o émanciper le département. Plus spécialement, au point de vue de l'organisation du canton, le projet proposait de transporter à un conseil cantonal les attributions du conseil d'arrondissement. Le conseil cantonal serait « plus capable de contrôler utilement les propositions de l'administration et de coopérer sérieusement à une équitable répartition des contributions directes », car il serait composé de membres bien renseignés, pris dans les diverses communes du canton. Le conseil cantonal aidé du conseil général serait chargé de la tutelle des communes rurales : il

(1) Un projet de décentralisation. Nancy. Vagner, éditeur
2^e édition 1865.

aurait le soin de créer et d'entretenir les chemins vicinaux, et de « voter les centimes actuellement votés dans ce but par les communes » ; il devait être consulté dans tous les cas où on demande l'avis du sous-préfet, il ferait aussi les propositions touchant la police rurale et aurait le droit d'émettre des vœux comme l'avait fait jusqu'à cette époque le conseil d'arrondissement. Ainsi le conseil cantonal aurait « un budget, des avis à donner, des affaires à gérer et même des biens à administrer, si, comme on y serait peut-être amené, on lui accordait la qualité de personne morale. » On voit que le projet de Nancy était beaucoup plus hardi que le projet de 1851.

Au point de vue de l'organisation des conseils cantonaux, il demande que ces conseils, à l'instar des conseils généraux, aient une commission permanente qui statuerait sur certaines questions réservées à sa compétence et qui d'autre part ferait exécuter les décisions prises pendant les sessions ; ces dernières auraient lieu quatre fois par an. Quant au recrutement des conseillers cantonaux, il diffère complètement du mode proposé dans le projet de la commission de l'Assemblée législative : plus de maires, plus de délégués élus par les conseillers municipaux, c'est le suffrage universel qui doit désigner les représentants au conseil cantonal. Le canton serait divisé suivant le nombre des communes qu'il contiendrait en 4, 5 ou 6 sections. Chaque section nommerait deux conseillers ; le nombre des membres d'un conseil cantonal serait

donc de 8 au moins et de 12 au plus. Les pouvoirs d'un conseiller dureraient 6 ans, mais le conseil se renouvellerait par moitié tous les 3 ans. Les villes de plus de 6.000 habitants seules s'administreraient sans être sous la dépendance d'un conseil cantonal.

En résumé ce projet se distingue des précédents par les caractères suivants 1° il donne un budget au canton ; 2° il organise différemment les conseils cantonaux, 3° le nombre des sessions est porté de deux à quatre, 4° enfin les villes de plus de 6.000 habitants (et non de 5.000) sont dispensées de la tutelle des conseils cantonaux.

Le succès de ce manifeste de Nancy fut considérable ; « les adhésions affluèrent de toutes parts signées des noms les plus célèbres ; l'agitation était grande. les journaux de province organisèrent à Lyon un Congrès qui publia aussi son manifeste en 1869, les propositions arrivaient sur le bureau de la Chambre » (1) L'Empire était alors entré dans la période que l'on a appelé « Empire libéral », aussi le gouvernement ne craignit-il pas de prendre, de lui-même, l'initiative des réformes réclamées par l'opinion publique.

Dès 1867, l'Empereur, par une lettre en date du 24 Juin, chargeait le Conseil d'État de préparer un projet de réorganisation administrative. Dès lors les

(1) PORCHÉ : La question des grandes et des petites communes. Thèse Paris 1897.

différents ministères qui vont se succéder inscriront à leur programme des réformes décentralisatrices. M. FORCADE préparait un projet de loi d'organisation cantonale à peu près semblable à celui de 1851, lorsqu'il dut quitter le ministère.

Emile OLLIVIER, en 1870, voulut faire plus ; il constitua une grande commission extra-parlementaire de décentralisation, présidée par ODILON-BARROT.

La commission était au travail lorsque survint la Révolution du 4 septembre. Néanmoins elle avait eu le temps d'élaborer un projet sur les conseils cantonaux, lequel sera porté devant l'Assemblée Nationale l'année suivante par MM. DE BARANTE et WADDINGTON.

Ce projet, plus innovateur et plus complet que ses devanciers, n'hésitait pas à donner au canton la personnalité : ce dernier pouvait acquérir, échanger, aliéner, ester en justice et recevoir des dons ou des libéralités : il était doté également d'un budget dont les ressources ne provenaient pas seulement de dons et de legs, mais aussi de centimes additionnels.

Les conseils cantonaux remplaçaient les conseils d'arrondissement et possédaient des attributions identiques à celles prévues au projet de 1851. Ils devaient être composés de 16 membres au moins et avaient pour président le conseiller général du canton.

Cette même année 1871 devait voir naître un nouveau projet dont M. ULRICH-PERROT était l'auteur. Cette dernière proposition différait des précédentes en ce qu'elle réduisait quelque peu les attri-

butions du conseil cantonal : « il suffit (selon M. PERROT) de lui ouvrir largement le champ des discussions consultatives qui peuvent parfaitement suffire pour provoquer et entretenir l'activité municipale au sein des communes rurales trop morcelées. » Ces paroles s'expliqueront d'elles-mêmes quand nous aurons dit que M. PERROT voulait conserver les conseils d'arrondissement.

Ces deux projets furent, peut-on dire, pris en considération par ce fait que l'Assemblée nationale, tout en votant la loi du 10 août 1871, réservait dans les articles 54, 55 et 56 la question d'organisation cantonale, en évitant de prononcer le mot « conseil d'arrondissement » et en y substituant le mot « conseil compétent ». Mais ces projets subirent le sort de beaucoup d'autres : renvoyés à la commission parlementaire de décentralisation, il y sommeillèrent et l'Assemblée se sépara sans les avoir discutés.

En 1872, un membre de l'Assemblée législative M. Jean BRUNET avait déposé une proposition de loi tendant à diviser la France en quarante tribus, les tribus en 12 cantons ayant chacun 80.000 habitants environ, ces cantons, à leur tour, devaient se subdiviser en 12 communes et ces dernières en 12 sections de communes. Cette proposition fut retirée par son auteur le 2 Juillet 1873.

En 1879, une proposition de M. LE MAGUET (1) sur « le

(1) LE MAGUET, 20 décembre 1879. Journal officiel, année 1880, documents parlementaires, pages 1153 et suivantes.

remplacement des conseils d'arrondissement par les conseils de canton » ne fut pas prise en considération.

Inspirée en grande partie du projet de la commission de 1851, elle donnait aux conseils cantonaux le droit de « recevoir, contracter, posséder comme les établissements d'utilité publique » : quant aux membres ils devaient être élus par les conseils municipaux.

En 1881, GAMBETTA, s'adressant aux électeurs de Belleville, a quelques mots en faveur du canton « Je pense, dit-il, que nos communes de France que je trouve trop petites devraient être groupées de manière à porter leur existence et leur développement au canton. Le canton, voilà pour moi le point de départ d'une réorganisation administrative du pays ».

La plupart des projets d'organisation cantonale postérieurs à 1880 sont de plus en plus complets, aussi nous arrêterons-nous plus longuement à leur étude.

Proposition Autonin Dubost et Bastid (1)

Les auteurs, après avoir constaté que malgré le législateur de l'An VIII qui avait pour ainsi dire

(1) DUBOST et BASTID. 18 mars 1882, Journal officiel 1882, documents parlementaires (annexe 629 pages 897 et suivantes)

« mis le canton en interdit..... on n'a pas pu ne pas attacher au canton certaines attributions » de s'écrier : « Pourquoi donc ne pas reconnaître franchement au canton une personnalité civile et administrative ? Pourquoi n'en pas faire un point de repère légalement admis et reconnu ? Pourquoi ne pas mettre en évidence l'existence du canton et le constituer dès à présent, sur des bases suffisamment solides pour permettre graduellement son extension et son développement administratifs ».

D'après ce projet les conseils cantonaux seraient composés du conseiller général, du ou des conseillers d'arrondissement, des délégués des conseillers municipaux, le nombre de ces derniers étant fixé d'après la population pouvait varier de un à cinq. Lorsqu'une ville forme à elle seule, un ou plusieurs cantons, le conseil municipal, augmenté des conseillers généraux et d'arrondissement, remplit le rôle de conseil cantonal. Le conseiller général est président de droit du conseil de canton, le conseiller d'arrondissement en est le vice-président. Ce conseil ainsi formé se réunit quatre fois par an, après les sessions des conseils municipaux.

Le titre III du projet, réglant les attributions, pose dans son article 22 le principe que : « le canton est une personne morale qui a capacité de recevoir, posséder et contracter, mais avec l'autorisation légale. » Ce conseil peut conformément à son article 26 « provoquer parmi les communes du canton toutes les

créations d'utilité cantonale qui lui paraîtront nécessaires et qui ne seront pas contraires aux lois existantes : hospices cantonaux, écoles primaires supérieures cantonales, institutions de bienfaisance cantonales, etc... » En ce cas, le conseil cantonal, par l'intermédiaire du préfet, pourra inviter les conseils municipaux de chaque commune du canton à délibérer sur le projet préparé et accepté par lui à cet effet.

Ce même conseil a aussi pour mission de dresser la liste des personnes appelées à faire partie du jury, mais pour cette opération, il pourra s'adjoindre le juge de paix ; enfin le conseil cantonal est appelé à présenter deux rapports annuels au conseil général, « l'un sur la sous-répartition des contributions directes entre les communes », l'autre, sur la police rurale du canton, l'état des routes et le service des agents-voyers et des gardes-champêtres, article 31. Il peut aussi être appelé à donner des avis et l'article 32 d'énumérer les nombreux cas où il sera consulté.

Ce projet de MM. ANTONIN DUBOST et BASTID diffère de la plupart des précédents en maintenant à côté des conseils cantonaux les conseils d'arrondissement ; il a donc le grave inconvénient d'ajouter un nouveau rouage à notre machine administrative déjà si compliquée.

Projet Goblet (1)

Il est plus complet que tous ceux que nous avons examinés précédemment, aussi mérite-t-il d'être étudié d'assez près.

L'auteur déclare qu'il veut aller plus loin que M. ANTONIN DUBOST ; qu'il ne faut pas se contenter de reconnaître la personnalité civile du canton et de l'autoriser à accepter des dons et des legs, en vue de la fondation d'établissements d'utilité communale, mais qu'il entend constituer au canton un budget si modeste soit-il. C'est à cette seule condition que l'on arrivera à donner à l'institution nouvelle une vitalité suffisante ; les conseils d'arrondissements ne prouvent-ils pas assez quelle place peu sérieuse occupe dans l'organisation administrative une assemblée se bornant à donner des avis, qui n'a l'administration d'aucune ressource.

M. GOBLET comprend que logiquement il devrait supprimer les conseillers d'arrondissement, il les conserve cependant, mais uniquement parce que l'article 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 les fait participer à l'élection des sénateurs, or cette fonction ne « paraît pouvoir leur être retirée que par

(1) Journal officiel, année 1882 ; doc. parl. ann. p. 1465 et suiv.

une revision du pacte constitutionnel », et cette mesure grave ne peut être entreprise pour l'instant.

Telles sont brièvement analysées les principales dispositions contenues dans l'exposé des motifs : arrivons au projet de loi lui-même.

CHAPITRE I. — *Constitution du canton* : L'article 1^{er} institue dans chaque canton un conseil cantonal et maintient les circonscriptions telles qu'elles existent aujourd'hui : elles ne peuvent d'ailleurs être changées que par une loi.

CHAPITRE II. — *Composition du conseil* : Cette composition varie suivant que l'on envisage les cantons ruraux, les cantons urbains ou les cantons mi-urbains, mi-ruraux.

Dans les cantons ruraux, le conseil se compose du conseiller général du conseiller d'arrondissement, des délégués élus par les conseils municipaux du canton, à raison de un par commune s'il y a 12 communes ou plus dans le canton ; si le nombre de ces dernières est moindre, chaque conseil municipal élit deux délégués au lieu d'un.

Les délégués sont remplacés en cas d'absence ou d'empêchement par des suppléants : ainsi les intérêts de chaque commune sont toujours représentés et de plus le conseil est certain de se composer d'au moins 14 membres. A cette composition M. GOBLET attachait une grande importance, car selon lui « une assemblée qui n'aurait compris que 4 ou 5 membres n'aurait pas présenté les éléments de capacité et d'activité suffisants ».

Les cantons exclusivement urbains sont administrés par le conseil municipal de la ville auquel s'adjoignent les conseillers généraux et d'arrondissement (c. f. art. 5); quant aux cantons mi-urbains, mi-ruraux leurs conseils cantonaux sont composés 1° des conseillers généraux et d'arrondissement; 2° des délégués du conseil municipal de la ville; 3° des délégués des communes rurales; mais comme ici l'un des éléments peut absorber l'autre, par exemple le nombre des communes rurales, adjointes aux cantons urbains, peut dépasser quarante et dans ce cas l'élément rural l'emporterait sur l'élément urbain: il est bon de prendre des précautions, aussi est-ce un décret délibéré en Conseil d'État qui fixe la représentation numérique des deux éléments proportionnellement à leur force respective (article 6).

Le conseil cantonal est présidé par le conseil général du canton ou à son défaut par un vice-président, élu chaque année par le conseil: à signaler cependant cette dérogation de l'article 7, à savoir: que lorsque plusieurs membres du conseil général font partie d'un même conseil cantonal, la présidence du conseil appartient au plus âgé d'entre eux. Le préfet dans l'arrondissement chef-lieu et le sous-préfet dans les autres arrondissements, sont chargés de l'instruction préalable des affaires qui intéressent les cantons, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil cantonal: ils assistent aux séances et sont entendus quand ils le demandent. « Ce sera pour les représentants du gou-

vernement, nous dit l'exposé des motifs du projet, une occasion de se mettre directement et à des intervalles rapprochés en rapport avec les populations et l'obligation que leur impose la loi de se rendre à chaque réunion ou tout au moins de s'y faire représenter, ne sera pas un des moindres bienfaits de la réforme projetée ».

CHAPITRE III. — *Des assemblées des conseils cantonaux* : Le conseil cantonal se réunit quatre fois par an en sessions ordinaires pouvant durer chacune cinq jours. Il peut en outre être convoqué par le préfet et le président toutes les fois qu'il en est requis par le tiers des membres au moins (article 17). Le conseil siège au chef-lieu de canton ; toutefois, dans des cas extraordinaires, le préfet peut en autoriser la réunion dans une autre commune (article 20). Le conseil ne peut, à peine de nullité, délibérer sur des objets étrangers à ses attributions. Cette nullité de plein droit est déclarée par le préfet en conseil de préfecture (article 21). Les conseils cantonaux peuvent être suspendus par le préfet, pour une durée qui ne peut excéder un mois. Ils ne peuvent être dissous que par décret du Président de la République. Notons enfin cette innovation que la publicité des séances est facultative : ce sont les conseils cantonaux eux-mêmes qui décident si leurs séances seront oui ou non publiques.

CHAPITRE IV. — *Attributions* : Elles sont élargies, plus vastes que toutes celles jusqu'alors proposées dans les différents projets.

Tout d'abord le conseil cantonal investi des attributions exercées antérieurement par les conseils d'arrondissements procèdent à la sous-répartition entre les communes du canton, du contingent cantonal des contributions directes (article 23) ; 2^o il est appelé tous les ans, avant la session ordinaire du conseil général, à donner son avis sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes (article 26) : 3^o il est chargé de dresser par canton la liste préparatoire du jury (article 27) : 4^o héritier du conseil d'arrondissement, il a les fonctions consultatives de ce dernier et l'article 28 est une réédition des articles 41 et 42 de la loi de 1833 ; c'est ainsi que, par exemple, le conseil cantonal est appelé à donner son avis sur : les changements aux circonscriptions territoriales intéressant le canton ou les communes qui en font partie, sur les réglemens de pêche et de chasse dans l'étendue du canton, sur la création ou suppression de recettes bucolistes ou recettes particulières des contributions indirectes, etc.

L'article 30 autorise le conseil cantonal à émettre des vœux sur toutes les questions d'intérêt public et d'utilité générale à l'exception des vœux politiques.

Mais une des principales attributions du conseil cantonal est contenue dans l'article 32 qui lui confère les mêmes droits pour la gestion du patrimoine cantonal que possèdent les conseils généraux pour la gestion du patrimoine départemental : acquisition, aliénation, échange, mode de gestion, baux des pro-

priétés cantonales, acceptation ou refus des dons ou legs, projets, plans et devis de tous travaux à exécuter sur les fonds cantonaux, concessions de travaux d'intérêt cantonal.

En outre, cet article concédait au conseil cantonal hiérarchiquement supérieur à la commune certaines attributions intéressant ces dernières qui, jusque là, appartenaient au conseil général, telles que la fixation de la part contributive des communes aux dépenses des travaux intéressant plusieurs d'entre elles, la nomination des commissions syndicales pour la gestion des biens indivis entre plusieurs communes, l'établissement des marchés d'approvisionnement. Il pose un principe que des lois ultérieures pourront développer, en plaçant dans le cercle des attributions normales du canton les écoles supérieures ou professionnelles, la gestion des caisses des écoles, lorsque le Gouvernement aura autorisé la réunion de toutes les communes d'un même canton pour la fondation d'une caisse unique.

Le conseil cantonal reçoit le pouvoir de faire des règlements sur certains objets de police, qu'il a tout intérêt à régler d'une façon uniforme dans tout le canton : bans de vendanges, fermeture des colombiers, échenillage (article 33). Sur certains objets énumérés à l'article 36, il prend de simples délibérations susceptibles d'improbation ou d'approbation ; enfin l'article 42 lui donne un pouvoir très large en ce qui concerne les établissements de bienfaisance créés et

entretenus par le canton. C'est lui, par exemple, qui approuve et rend exécutoire les délibérations des commissions administratives de ces établissements, portant sur des emprunts qui ne dépasseraient pas les revenus ordinaires ou dont la durée du remboursement n'excéderait pas douze années. Seuls donc les actes graves sont réservés à l'approbation de l'autorité supérieure.

Certaines attributions découlant de l'administration du budget sont encore dévolues au conseil cantonal, mais elles forment dans le projet un chapitre distinct qui nous reste actuellement à analyser.

CHAPITRE V. — *Du budget et des comptes du canton :*
Le projet GOBLET tient absolument, nous l'avons vu, à donner au canton un budget, mais d'un autre côté ne veut pas que ce dernier tire, comme les budgets départementaux et municipaux, ses ressources au moyen de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, ceci pour deux raisons, nous dit l'exposé des motifs : « d'une part, il ne paraît pas conforme aux principes de notre droit public que les impôts puissent être votés par une assemblée n'émanant pas directement du suffrage universel : d'un autre côté, alors que de toutes parts, on réclame des dégrèvements en faveur de l'agriculture, nous n'avons pas pensé qu'il convînt de recourir à une ressource qui frapperait principalement la propriété foncière ». C'est donc à des ressources jusque-là abandonnées aux communes que l'on fait surtout appel pour

constituer les recettes ordinaires du budget cantonal : à savoir 1° deux des huit centimes sur le principal de la contribution des patentes ; 2° un tiers du produit de la taxe des chiens ; 3° un tiers du produit des permis de chasse ; 4° le produit des amendes de police municipales et autres jusque-là perçu au profit des communes ; enfin les recettes ordinaires devaient être complétées par le revenu des biens cantonaux, par le produit des concessions autorisées sur le domaine cantonal, par les subventions qui seraient allouées au canton par le département ou l'État et finalement par les contributions, taxes et droits dont la perception sera autorisée par les lois dans l'intérêt des cantons.

Quant aux ressources extraordinaires, elles se composent des subventions pour dépenses extraordinaires, des dons et legs, du produit des emprunts, du prix des biens aliénés, des subventions accordées pour le regazonnement et le reboisement des montagnes et de toutes recettes accidentelles.

Les dépenses imposées au canton sont les unes obligatoires, les autres facultatives ; les premières sont assez restreintes, elles se bornent en : frais de loyer et d'entretien du mobilier de justice de paix, les frais de bureau et d'impression pour le service du canton, le traitement du receveur cantonal, les dépenses relatives à l'instruction publique qui seraient mise à la charge du canton par les lois, les grosses réparations aux édifices cantonaux, contributions dues par des biens et revenus cantonaux : acquittement des dettes

exigibles : les secondes c'est-à-dire les dépenses facultatives comprenaient la création et l'entretien des établissements d'instruction et d'assistance publique d'utilité cantonale.

Ainsi était constitué ce modeste budget qui « posait les bases d'une organisation que l'avenir devait développer » et l'auteur de citer à titre d'exemple « le budget départemental qui ne comprenait à l'origine qu'un très petit nombre d'articles et qui s'élève aujourd'hui à plus de 220 millions.

Tel était le projet sur lequel M. GOBLET fondait de belles espérances : ne nous disait-il pas en effet : « je crois que le canton est appelé à prendre, dans l'ensemble de nos institutions administratives, une place sinon égale, du moins aussi importante que le département, par la cohésion qu'il donnera à des éléments que réduit aujourd'hui à l'impuissance l'émiettement des forces locales. » Mais comme à ce moment on s'occupait du régime communal, le projet fut renvoyé à la commission d'organisation municipale. Combattu par cette dernière et en particulier par son président, M. DE MARCÈRE, qui déclara que « les conseils cantonaux ne répondaient point à une réalité vivante, à un besoin universellement ressenti », le projet fut repoussé.

Outre la malchance qui semble s'acharner sur les projets d'organisation cantonale en général, il y a aussi un autre écueil qui vient de ce que, en voulant doter les conseils cantonaux, on dépouille les conseils municipaux. Était-ce bien utile de confier au conseil

canton et la nomination des commissions de gestion des biens indivis entre plusieurs communes ? n'était-ce pas plutôt aux conseils municipaux intéressés qu'il fallait laisser cette charge ? était-ce nécessaire de conférer aux assemblées cantonales les attributions de police des maires, en ce qui concerne la salubrité des substances, par exemple ? Enfin, le projet GOBLET, comme tous ceux qui n'osent supprimer le conseil d'arrondissement, avait le grave inconvénient, que nous avons déjà indiqué, de compliquer encore notre machine administrative.

Lors de la discussion du projet GOBLET en 1883, M. DE LANESSAN déposait une proposition qui, d'après M. BELLANGÉ, « poussait la réforme à l'absurde en réclamant pour les conseils cantonaux le droit de se concerter entre eux pour des objets politiques et même de créer des impôts nouveaux ». Cette proposition ne rallia pas 60 voix.

Proposition Colfavru (1)

Nous avons étudié assez longuement le projet

(1) Journal officiel 1887. Documents parlementaires, annexe 1499 pages 267 et suivantes.

GOBLET, la proposition COLFAVRU reproduit beaucoup de dispositions de ce dernier, nous nous attacherons surtout à signaler les points par lesquels elle en diffère.

M. COLFAVRU déclare que si l'on veut faire une véritable réforme décentralisatrice, il faut rompre nettement avec la Constitution despotique de l'An VIII et rentrer dans la tradition si démocratique et si française des Constitutions de 1791, de 1795, de 1848, en supprimant l'arrondissement et son conseil, en supprimant aussi les sous-préfectures, réorganisant le conseil de préfecture comme auxiliaires et agents du pouvoir exécutif, et donnant au canton un conseil ainsi que la personnalité morale, civique et juridique.

Reprenons sommairement ces idées : Pour l'auteur de la proposition, la suppression de l'arrondissement s'impose parce que « tel que l'a constitué la loi du 28 pluviose an VIII, il n'était qu'une création artificielle, sans personnalité, imaginée pour assurer au despotisme consulaire deux organes également asservis : le conseil d'arrondissement et le sous-préfet » et qu'il est temps de réagir contre une telle organisation.

Le conseil d'arrondissement a des attributions si mesquines qu'il peut disparaître sans jeter le moindre trouble dans l'administration du département, d'ailleurs les quelques fonctions qu'il remplissait passeront aux mains du conseil cantonal beaucoup plus compétent sur ces questions.

Quant aux sous-préfectures, elles doivent logiquement disparaître avec les arrondissements.

Les conseils de préfecture seront réorganisés pour remplacer avantageusement les sous-préfectures. Ce conseil dont le siège sera au chef-lieu du département cessera d'être un tribunal pour se consacrer exclusivement à des attributions administratives : il sera l'auxiliaire du préfet pour l'instruction des affaires, pour la délibération, la surveillance, l'exécution. La justice ordinaire devrait connaître toutes les contestations soumises antérieurement aux tribunaux administratifs. Les demandes de dégrèvement de contributions seront portées devant le juge de paix qui statuera assisté de deux délégués.

Le conseil devait comprendre le conseiller général et des délégués des conseils municipaux.

Les points communs. — Les séances des assemblées cantonales, leurs attributions, le budget et les comptes du canton étaient sensiblement les mêmes que dans le projet GOBLET. C'est ainsi que le conseil s'occupait de la sous-répartition de l'impôt, du classement et de l'approbation des devis des chemins vicinaux ordinaires, de l'acquisition, de l'aliénation des baux, des échanges, des propriétés cantonales : pouvait émettre des vœux dans l'intérêt du canton, etc. Enfin les ressources et les dépenses inscrites au budget cantonal sont identiques à celles du projet précédent.

Projet Maurice Faure (1)

Ce projet est d'accord dans ses grandes lignes avec le projet GOBLET : la seule différence sensible à signaler vient dans l'article 25 qui met aux soins du conseil cantonal la désignation du juge de paix du canton et de son ou ses suppléants. La composition du conseil différerait quelque peu en ce sens que les délégués étaient plus nombreux : chaque commune elisant au moins un délégué et un en plus par fraction de plus de 1.000 habitants.

Proposition Boudenoot (2)

Dans la période de fondation de la République ni

(1) Journal officiel 1895. Documents parlementaires. Annexe 1208, pages 237 et suivantes.

(2) Journal officiel 1898. Documents parlementaires. Annexe 303, pages 139 et suivantes.

les esprits, ni les circonstances n'étaient favorables aux idées de décentralisation. c'est peut-être là qu'il faut chercher la cause des échecs persistants des différents projets d'organisation cantonale. Depuis 1893, un large courant décentralisateur s'est fait sentir, aussi l'occasion semble-t-elle propice à M. BOUDENOOT pour déposer, avec espoir de le voir aboutir, un projet d'organisation cantonale.

Le nouvel organe administratif qu'il préconise consistera pour ainsi dire « dans la transformation en syndicats obligatoires des syndicats facultatifs qui peuvent être d'ores et déjà, organisés entre les communes, seulement le groupement sera étendu aux communes, seulement le groupement forcera des communes riches à s'associer avec des communes pauvres pour faire des travaux ou créer des établissements de prévoyance et de charité que les communes, prises isolément, seraient dans l'impossibilité d'entretenir; on pourrait aussi lui demander de s'occuper de caisse de crédit agricole, enfin, ne serait-elle pas qualifiée pour apporter de sérieuses améliorations dans la police rurale en réalisant par exemple l'embrigadement des gardes-champêtres? Ces agents, trop souvent commissionnaires des maires ou courriers des municipalités, sont obligés de négliger leur rôle de vrais agents de police judiciaire; la police rurale gagnerait à être organisée par canton.

En résumé, l'organisation cantonale aurait d'heureux résultats et nous ferait assister, nous dit l'auteur,

à un véritable réveil de la vie publique en province « et l'on verrait alors se former sur toute la surface du territoire des réunions d'hommes intelligents, dévoués au bien de leurs semblables et mettant leur ambition à contribuer à la prospérité de leur commune et de leur canton, c'est-à-dire, en somme, à la prospérité générale du pays. »

Cette proposition de loi comprend sept titres que nous allons successivement examiner.

TITRE I. — *De la constitution du canton et de la composition des conseils cantonaux* : L'article 1^{er} porte que la circonscription actuelle des cantons est maintenue, mais que pendant deux ans, à partir de la promulgation de la loi, elle pourra être modifiée par décret du Président de la République, sur l'avis conforme du Conseil d'État. Cette disposition avait pour but de permettre à certaines communes de demander leur rattachement à un autre canton avec les communes duquel elles étaient plus en relations. Le nombre des conseillers cantonaux varie de 7 à 15 selon la population du canton (*article 2*). Si le projet ne prévoit qu'un nombre assez restreint de membres, c'est afin d'assurer le recrutement parmi des hommes habitués aux affaires publiques et présentant des aptitudes suffisantes. L'élection des conseillers cantonaux a lieu au scrutin de liste ; ainsi ces derniers n'arriveront pas au conseil cantonal « imbus chacun des idées de leur commune et dans la pensée de se laisser absorber par la défense des intérêts exclusifs de cette

commune ». Les conseillers cantonaux sont élus pour quatre ans : ils nomment tous les ans un président, un vice-président, un secrétaire pris parmi eux. Le greffier du juge de paix remplit auprès du conseil cantonal les fonctions d'archiviste. Comme dans le projet GOBLET, le préfet dans l'arrondissement chef-lieu et les sous-préfets dans les autres arrondissements sont chargés de l'instruction préalable des affaires qui intéressent les cantons, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil cantonal. Celui-ci peut conformément à l'article 12, appeler dans son sein, à titre consultatif, les fonctionnaires cantonaux de l'ordre administratif et judiciaire.

TITRE II. — *Des assemblées des conseils cantonaux :*
Elles ont lieu régulièrement, d'après l'article 14, une fois par mois : mais cependant si l'ordre du jour était insuffisant elles peuvent être supprimées. Ce conseil a son siège en principe au chef-lieu de canton, ce n'est que extraordinairement que le préfet peut autoriser la réunion dans une autre commune du canton. Enfin c'est au conseil à décider si les séances seront publiques ou non.

TITRE III. — *Attributions des conseils cantonaux :*
Ces attributions sont les unes propres au conseil, les autres consultatives, elles sont sensiblement les mêmes que celles prévues au projet GOBLET ; aussi nous n'insisterons pas longuement ; cependant il nous faut faire remarquer que la proposition BOUDENOOT donne

un rôle important aux conseils cantonaux en ce qui concerne : les commissions cantonales d'assistance prévues à l'article 34, les délégations cantonales (*article 35*), les caisses des écoles (*article 36*), les commissions vicinales (*article 37*).

TITRE IV. — *De l'administration des biens et des revenus* : D'après l'article 38, le canton a la personnalité civile : aussi peut-il acquérir, aliéner, échanger, transiger, ester en justice et recevoir des dons et des legs. Les articles 39 et suivants énumèrent la façon dont seront composées les différentes commissions chargées de surveiller certains services cantonaux. Pour représenter le canton en justice, le conseil peut déléguer un ou plusieurs de ses membres avec le titre de syndics cantonaux. Ces fonctions sont gratuites et conférées pour un an, mais peuvent être indéfiniment renouvelées.

TITRE V. — *Du budget et des comptes du canton* : Pour que le conseil cantonal puisse agir efficacement on le dote d'un budget. Le projet du budget est préparé et présenté par le préfet ou les sous-préfets. Dépenses et recettes sont identiques à celles du projet GOBLET, si ce n'est que l'article 52 de la proposition BORDENOOT ajoute aux recettes ordinaires : un vingtième du principal de la contribution sur les chevaux et voitures.

TITRE VI. — *Conférences intercantionales* : L'article 60 prévoit que les conseils cantonaux pourront provoquer

des conférences intercantionales, après en avoir avisé le préfet ou le sous-préfet, lorsqu'il s'agira d'établir une entente sur les objets d'utilité cantonale et intéressant à la fois plusieurs cantons respectifs.

TITRE VII. — *Conseils d'arrondissement* : Ce titre maintient les conseils d'arrondissement, mais il modifie leur recrutement ; les conseillers ne seront plus élus, leurs mandats devront être exercés par le président et le vice-président de chaque conseil cantonal.

La proposition BOUDENOOT s'expose tout d'abord aux reproches que nous adressons à tous les projets maintenant, à côté des conseils cantonaux, des conseils d'arrondissement ; d'autre part, les projets donnant au canton un budget assurent bien, à cette division territoriale, plus de force, mais contribuent à augmenter les charges des contribuables, car l'expérience nous apprend que lorsque les communes voient leurs ressources diminuer, elles demandent à d'autres impôts des ressources nouvelles. De plus, nous doutons que l'organisation cantonale qui, selon M. BOUDENOOT, « donnerait à un plus grand nombre de citoyens l'occasion de s'intéresser aux affaires de leur commune et de leur canton » ait d'heureux résultats ; avec M. VERGUES nous préférons dire que « nous craindrions, au contraire, l'éclosion d'une foule de politiciens, au verbe touffu, aux paroles alléchantes, se servant de ces réunions modestes comme d'un marchepied vers le parlement. »

Dans cette proposition, nous devons cependant indiquer une innovation qui nous semble assez heureuse, à savoir : le choix du scrutin de liste pour la nomination des conseillers cantonaux, ce qui a le double avantage suivant : d'abord de donner à ces hommes plus de dignité, ensuite de permettre de résoudre sans difficulté le problème de la représentation des cantons mixtes, c'est-à-dire des cantons formés par une ville composée de plusieurs cantons auxquels sont adjointes des communes rurales. Ainsi les cantons mixtes ont un conseil composé comme celui des cantons ordinaires, ce qui évite les complications de la représentation proportionnelle de l'agglomération et de la population rurale.

Outre les projets d'origine parlementaire, différents auteurs, surtout en ces dernières années, se sont occupés de l'organisation cantonale : nous dirons quelques mots des créations rêvées par ces derniers : MM. Robert LEUILLIER, Ch. BELLANGÉ, Albert SARRAUT, Joseph VERGUES.

Pour M. R. LEUILLIER, les réformes décentralisatrices doivent être basées sur le canton : le département trop vaste « pour la satisfaction des mille besoins locaux qui, à chaque instant, peuvent se faire sentir », l'arrondissement est lui aussi trop étendu, et les communes qui le composent n'ont jamais entre elles grande cohésion, ni communauté d'intérêt, aussi comme il faut, d'après cet auteur, un intermédiaire entre le département et la commune, on choisira le

canton. Le conseil d'arrondissement sera supprimé, mais le sous-préfet restera, car il faut, dit M. LEUILLIER (sans le démontrer), un intermédiaire entre le préfet et les maires. Quant à l'organisation des conseils cantonaux, l'auteur ne prend pas position sur cette question laissant à « des esprits plus expérimentés le soin d'apprécier le bien fondé des différents systèmes » rencontrés dans les nombreux projets de lois. Cependant il croit que l'on agirait sagement en ajoutant au conseil cantonal « dut-on ne leur donner que voix consultative, un certain nombre de fonctionnaires en exercice ou de préférence en retraite pour éclairer l'assemblée dans les questions techniques. » Il demande des réunions assez fréquentes ; le territoire du canton étant très restreint permet, sans grand dérangement, ces réunions ; l'instruction des affaires ne serait plus confiée à l'administration départementale, mais au conseil lui-même. Les recettes du budget prévues au projet GOBLET semblent insuffisantes, dit M. LEUILLIER, et il propose d'ajouter certaines taxes, jusque-là perçues au profit des communes. Les conseils cantonaux auraient une large autorité, la plupart des délibérations étant exécutoires sans approbation.

Le rôle du canton sera surtout important au point de vue de l'assistance : il ne demande pas mieux que l'assistance médicale soit organisée par canton, ainsi que les bureaux de bienfaisance ; les bureaux cantonaux présenteraient dit-il plus de garanties que tels qu'ils sont organisés actuellement. en donnant plus

d'indépendance aux organisateurs ; il craint néanmoins que la création d'hospice cantonaux accentue le relâchement des liens de famille. M. LEVILLIER ne croit pas qu'il soit nécessaire de créer au chef-lieu de canton des écoles primaires supérieures qui ne feraient qu'augmenter la dépopulation car « que restera faire dans nos campagnes le jeune diplômé » en revanche constatant « qu'il y a un intérêt national et économique, un intérêt de premier ordre, à former d'habiles artisans dans les différentes industries » cet auteur demande la création d'écoles professionnelles.

M. Ch. BELLANGÉ dans son « Gouvernement local en France » a tracé un programme d'organisation cantonale très complet. Certaines attributions des conseils cantonaux étant les mêmes que celles du projet GOBLET et BOUDENOOT, nous arrivons de suite à ce qui est propre au projet de M. BELLANGÉ, à savoir : la création d'un représentant du pouvoir central, la création d'un secrétariat.

Pour tenir l'emploi du « Commissaire du Directoire exécutif de l'An III, nous dit-il, les auteurs des projets sur le canton recourent aux préfets ou aux sous-préfets, or il est à craindre que ces agents du pouvoir central ne se dérangent pas pour se rendre au chef-lieu de canton, et qu'ils délèguent à leur place « quelque chef ou sous-chef de bureau » n'ayant aucune autorité réelle.

D'autre part, « il ne saurait être question non plus de laisser le représentant du pouvoir central en rang

trop inférieur, au rang, par exemple, de l'ancien commissaire de police impérial ». Le juge de paix prêterait à moins d'objections, mais il n'est pas assez indépendant, aussi M. BELLANGÉ propose-t-il une sorte de ministère public, de substitut cantonal, en somme un fonctionnaire se rattachant à la « magistrature générale ».

Si l'on veut organiser puissamment le canton on ne peut se borner à confier le secrétariat au secrétaire de mairie du chef-lieu de canton ou au greffier de la justice de paix : il faut créer un fonctionnaire qui aura double caractère, celui « d'agent administratif de l'État et celui de chef de bureau pour le canton ». Ses fonctions seront très vastes : « il sera l'instrument indispensable de tout ce qui se fait dans le canton....., sa main sera dans tout, elle n'arrêtera rien ». Il deviendra aussi un précieux auxiliaire des mairies en prenant soin « des statistiques, mercuriales, questionnaires » qui leur sont demandés.

L'autorité militaire posséderait au chef-lieu de canton un représentant en la personne d'un « délégué militaire » ou commandant cantonal.

Enfin M. BELLANGÉ se sert du canton pour l'organisation des sapeurs-pompiers, le fonctionnement des comités d'hygiène, des bureaux de bienfaisance, l'unification de la voirie, les services des contributions.

La justice cantonale doit être selon lui réorganisée : il faut des juges inamovibles et compétents : on pourra ainsi élargir leurs pouvoirs ; la simple police serait

confiée à une juridiction communale. Il voudrait créer des « jurés cantonaux » ou « prud'hommes cantonaux » chargés de l'arbitrage et de la conciliation : la police rurale serait améliorée par l'embrigadement des gardes-champêtres.

L'enseignement ne serait pas négligé : le canton servirait de base à une réorganisation de l'enseignement primaire élémentaire, par l'institution de professeurs cantonaux, par l'utilisation du jeudi, par le groupement du personnel enseignant : l'institution d'une direction d'études, et par l'institution de conseils et bureaux scolaires cantonaux.

Quant au budget du canton il tirerait ses ressources de l'attribution du montant d'une des quatre contributions foncières, en principal.

Nous avons dû nous borner à résumer très sommairement les idées de M. BELLANGÉ : elles sont développées avec maîtrise dans son volume sur « le gouvernement local en France et l'organisation du canton » auquel nous renvoyons pour de plus amples détails.

M. A. SARRAUT, dans sa thèse sur le Gouvernement direct en France, analyse le système de RENOUVIER et FAUVETY sur le gouvernement populaire. Ces deux législateurs demandent de consacrer le principe suivant : « le peuple auteur de sa loi », la discutant et la votant, après que des assemblées lui auront préparée. « Pour que la nation jouisse de la véritable liberté, le peuple doit se gouverner directement dans

la commune et dans l'Etat. » Pour appliquer ces théories, ces deux auteurs font appel à la commune, mais pas à la commune actuelle qui est trop petite : il leur faut une « commune type », une « commune-canton » comprenant une agglomération de 18.000 habitants en moyenne. L'administration de cette commune-canton sera confiée à des délégués, à raison d'un délégué par 200 habitants : l'assemblée communale est renouvelable tous les ans.

La commune-canton ainsi constituée possèdera une agence de statistique, un journal officiel consacré à la publicité des lois et règlements communaux, un collège, l'instruction devant être obligatoire, une légion communale dans laquelle tous les citoyens sont inscrits en service d'instruction militaire, un tribunal de trois juges nommés par l'assemblée communale, auxquels s'adjoignent des jurés tirés au sort dans la masse des citoyens ; une police, sous la direction d'un commissaire nommé par l'assemblée communale et révocable par elle : une banque communale et une agence cantonale. Enfin le pouvoir central était représenté par un préfet cantonal, sorte de commissaire du gouvernement.

Telle était l'organisation des 2.000 communes-cantons que devait comprendre la France (1).

M. J. VERGUES dans sa remarquable thèse intitulée : « Contribution à l'étude des municipalités de canton

(1) Albert SARRAUT. Le Gouvernement direct en France. Thèse Paris 1899. Rousseau éditeur.

de l'An III » ne croit pas qu'il soit nécessaire de demander à l'Etat de suppléer à l'insuffisance de l'individu isolé. Si actuellement on est obligé de prier l'Etat « d'organiser l'assistance et les retraites pour la vieillesse, de créer des hospices et des écoles professionnelles, de couvrir le pays de tramways d'un bourg à l'autre, d'enrégimenter les bonnes volontés en corps officiels à sessions fixes », c'est parce que l'on a étouffé en nous la liberté d'association. Développons cette liberté et nous assisterons « à une éclosion de sociétés, de fondations, d'associations de tout genre ne coûtant rien à l'Etat, n'alourdissant pas d'un autre rouage sa machine compliquée, ne lui imposant pas mille tâches nouvelles qu'il accomplirait aussi mal que celles qui lui sont confiées. »

Nous ne nous rangerons pas complètement à l'avis de M. VERGUES, car nous n'osons pas trop compter sur les bonnes volontés. Cependant nous ne chercherons pas l'amélioration à apporter à notre régime municipal, dans une organisation cantonale, tous les projets étant viciés, à notre avis, par ce défaut initial, que le canton est un rouage factice.

Faisons remarquer ici, que telle est aussi l'opinion de la grande majorité des écrivains régionalistes. Ceux-ci reprochent à la division en départements de morceler au point de vue administratif des régions ayant des intérêts et une activité économique identiques. Ils se proposent en conséquence de grouper en régions les départements présentant entre eux cette

affinité. C'est ainsi que RAUDOT a établi une division du territoire français en 25 régions. Au-dessous, on conserverait le département, mais la plupart des projets en ce sens ne maintiennent pas d'intermédiaires entre la commune et le département et par conséquent ils tendent à supprimer le canton. Nous ne pouvons mieux faire que de citer à ce sujet l'opinion de M. Henry RIPERT (1) « Nous ne croyons pas qu'il soit désirable, ni même utile de créer entre les communes et les départements une nouvelle circonscription administrative dans laquelle pourraient être centralisés les intérêts des communes jugées trop petites pour avoir une organisation autonome. Cette réforme qui a été préconisée à diverses reprises sous la forme d'une organisation cantonale comportant une personnalité propre du canton et des conseils cantonaux élus, ne nous paraît pas appelée à réussir. Les communes les plus petites sont trop jalouses de leur autonomie pour consentir à se laisser absorber dans un organisme cantonal, et dès lors la création de cette organisme ne serait qu'une superfétation inutile qui n'aurait que des inconvénients. Nous avons déjà trop de petites circonscriptions dans notre organisation administrative pour qu'il puisse être désirable d'en voir créer de nouvelles ».

La discussion à ce sujet n'est toutefois pas close.

(1) Henry RIPERT : Revue des Sciences politiques. Septembre-octobre 1911, page 732.

Dans son étude sur le « Régionalisme » M. Ch. BRUN (1) constate que certains « qui se font un scupule de ne rien déranger » conservent à la fois le canton et l'arrondissement ou ne demandent la disparition que d'une de ces deux circonscriptions. Notamment M. HOVELACQUE, qui supprime l'arrondissement, mais donne une assemblée au canton. M. BEAUQUIER maintient l'organisation cantonale actuelle. On peut encore citer parmi les partisans du canton, MM. FAGUET et LE BRUN.

Maintenant, nous allons examiner les diverses autres mesures proposées pour réformer notre régime municipal. Nous étudierons notamment l'idée syndicale qui fut très en faveur il y a une vingtaine d'années et dont le législateur tenta l'application dans la loi de 1890 sur les syndicats de communes. Après avoir donné les raisons qui, à notre avis, impliquent l'insuccès de cette loi, nous nous verrons amené à exprimer notre opinion sur la question de la réforme de notre régime municipal.

SECTION II. - Diverses mesures proposées pour réformer notre régime municipal autrement que par le moyen d'une organisation cantonale.

Au cours de notre étude, nous avons vu que la ques-

(1) Charles BRUN : Le Régionalisme. Paris, Bloud et C^{ie}, éditeurs, 1911. Pages 119 et suivantes.

tion de l'organisation cantonale était étroitement liée à celle de l'organisation municipale.

La Constitution de l'An III et les projets ultérieurs que nous avons passés en revue, en donnant au canton une administration propre avaient pour but de remédier aux inconvénients résultant du trop grand nombre de petites communes. Pour que la commune puisse exercer des droits et gérer des services que l'Etat a jusqu'alors conservés par devers lui, il faudrait qu'elle ait des ressources suffisantes et une vie plus active. Le principal obstacle à cette mesure de décentralisation réside dans la faiblesse des petites communes qui ont souvent peine à subvenir à leurs propres besoins. Or, sur 36.000 communes, 17.000 ont moins de 500 habitants (1). Les auteurs des différents projets que nous avons étudiés étaient donc bien inspirés en recherchant les moyens de remédier à cet émiettement communal. Il reste à examiner si c'est par le moyen d'une organisation cantonale nouvelle qu'il convient de réaliser la réforme souhaitée.

Contre une telle organisation, les critiques n'ont pas manqué : les unes s'adressant à chaque projet en particulier, nous n'avons pas à y revenir, les autres visant le principe même de l'organisation cantonale.

On reproche tout d'abord aux projets de ne pas respecter l'individualité des communes. Cette objection n'est pas nouvelle et nous l'avons déjà signalée au cours de notre étude. L'expérience malheureuse

(1) DUCROCQ : Etude sur la loi municipale de 1884.

de l'An III n'a fait que lui donner plus de valeur. On pourrait croire que de nos jours, grâce au progrès de l'esprit public, les citoyens ont moins d'attachement pour leur groupement communal, qu'ils se rendent compte eux-mêmes des inconvénients de toutes sortes qui résultent pour les petites communes de leur manque de ressources. Il n'en est rien cependant, et chaque fois qu'on a voulu supprimer une commune, on s'est heurté à l'hostilité des habitants. Il n'y a certes pas là une source de difficultés insurmontables : on pourrait, bien que toute réforme imposée ait souvent des résultats médiocres, du moins, au début de son application, donner à notre pays l'organisation cantonale que préconisent les auteurs des projets. A cette organisation, il y aurait cependant un inconvénient, celui de créer dans notre système administratif auquel on a déjà si souvent reproché sa complication, un organe nouveau qui aurait un caractère absolument artificiel, ayant été formé de toutes pièces par le législateur. Il ne faut pas s'étonner d'autre part que les projets varient considérablement sur les attributions à donner à cet organe, il n'était guère possible à leurs auteurs de les déterminer exactement. La majorité était d'accord pour affirmer que certains services devaient être organisés au canton, mais les divergences de vues se manifestaient aussitôt qu'il s'agissait de déterminer ces services. C'est ici, en effet, qu'apparaît le défaut capital de toute organisation cantonale : elle ne répond à aucun intérêt spécial. Il y a des intérêts

nationaux et communaux, mais de même qu'il serait difficile de découvrir des intérêts propres à l'arrondissement, on ne peut en réalité parler d'intérêts cantonaux. Le canton est en effet une circonscription créée de toutes pièces par le législateur et par conséquent artificielle ; il est de toute évidence que les différentes communes du canton n'ont pas toutes les mêmes besoins et les mêmes intérêts : comment, dès lors, appeler les citoyens du canton à s'occuper ensemble d'intérêts qui s'opposent souvent, qui diffèrent presque toujours ? En général, il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à forcer les communes à s'associer dans une organisation cantonale.

Pour toutes ces raisons nous croyons qu'il ne faut pas prendre le canton pour base des réformes nécessaires à effectuer dans notre régime municipal. Il ne faut cependant pas en déduire qu'il convienne de conserver l'organisation actuelle sans chercher à l'améliorer. Pour cela, on a proposé plusieurs mesures. Il en est une qui se présente immédiatement à l'esprit parce qu'elle paraît très simple et très naturelle et qu'elle a donné de bons résultats à l'étranger notamment en Italie et en Espagne. Elle consiste à supprimer les petites communes en les réunissant à d'autres de manière à ne plus avoir que de grandes communes. C'est ainsi qu'en Italie de 1867 à 1883 le gouvernement a supprimé environ 600 communes. (1) L'Italie est du

(1) DE CRISENOY : Les petites communes en France et en Italie (journal de la Société de statistique de Paris, avril 1886).

reste un pays de grandes communes puisqu'elle n'en compte que 8,260 environ dont 5.500 ont plus de 1.000 habitants et 700 seulement moins de 500.

En France, ce procédé auquel on a tenté d'avoir recours n'a pas été couronné de succès. Si de 1805 à 1865, les suppressions ont été assez nombreuses (8.000 environ) depuis cette dernière date, le mouvement est complètement arrêté, il n'y a eu qu'une quarantaine de suppressions. Bien au contraire les créations de communes sont devenues plus nombreuses au point de l'emporter sur les suppressions (1) La raison de cet état de chose n'est pas difficile à découvrir et nous y avons déjà fait allusion : toutes les tentatives de suppression de communes se heurtent en France au sentiment de particularisme de leurs habitants.

Comme le disait M. VIVIEN « a beaucoup d'hommes, la commune offre à la fois l'image de la famille et celle de la patrie ; ils ont concentré dans son sein toutes leurs affections, tous leurs souvenirs, toutes leurs espérances » A ces sentiments viennent encore s'ajouter des préoccupations plus intéressées. La fusion de deux communes opère le transfert de propriété à la commune nouvelle des biens affectés à un usage public et les revenus des biens perçus en argent lui appartiennent et servent à couvrir ses dépenses. Il s'ensuit que la commune la plus riche doit redouter cette fusion qui va l'obliger à venir en aide à la commune moins favorisée. Elle cherchera au moyen

(1) De 1876 à 1900, il y a eu 60 créations et 10 suppressions.

de combinaisons électorales à se défendre ; de là des dissensions qui troubleront et paralyseront la vie municipale.

L'expérience nous démontre ainsi, qu'il n'est guère possible de remédier aux inconvénients de l'émiettement communal par des suppressions de communes.

Les Associations de communes et l'idée syndicale

L'organisation cantonale d'une part, et la suppression des petites communes d'autre part, étant des procédés reconnus inapplicables, on a cherché à donner satisfaction aux besoins des petites communes en leur permettant de s'associer. Cette idée est presque aussi ancienne que l'idée d'organisation cantonale, mais elle n'a reçu son plein développement qu'à une époque assez récente favorisée sans doute par l'échec des projets cantonaux. Ses partisans tiennent le raisonnement suivant : d'une part, beaucoup de communes ont des ressources assez considérables et des administrateurs assez éclairés pour leur permettre de se suffire à elles-mêmes et de conserver sans inconvénients leur autonomie ; il est donc inutile pour elles

de recourir à l'association ; d'autre part, certaines communes auraient intérêt à s'unir à d'autres pour l'accomplissement de certaines tâches et la satisfaction de certains besoins semblables. C'est ici seulement que l'association devra intervenir. Elle ne devra pas tenir compte de la division en circonscriptions mais seulement de la similitude des besoins à satisfaire.

La première manifestation de l'idée syndicale remonte à l'époque du premier Empire. Il arriva que des communes situées même dans des départements différents possédaient une propriété indivise entre elles ; dans le silence des lois municipales, des arrêtés des préfets de l'Empire organisèrent des commissions administratives pour gérer ces propriétés, elles en touchaient aussi les revenus et en réglaient l'emploi.

Les communes, éloignées ainsi de l'administration de leurs biens, s'insurgèrent contre l'administration et les tribunaux reconnurent l'illégalité des commissions.

La loi du 18 Juillet 1837, article 70 et suivants, remédia heureusement à cette pratique : quand plusieurs communes ont des biens indivis, le gouvernement sur la demande de l'une d'elle créera une « commission syndicale » composée de délégués nommés par les conseils municipaux et pris parmi leurs membres. Les décisions de la commission sont confiées pour l'exécution à un syndic nommé par le préfet et qui est en même temps président de la commission. L'article 71 § 2 portait : « les attributions

de la commission syndicale et du syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, seront les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires pour l'administration des propriétés communales ». Ce texte, assez vague, avait permis à certains auteurs de penser que la commission pouvait, avec l'approbation préfectorale, aliéner ou partager les biens. Cette interprétation était certainement inexacte, car la réunion des communes en association ne donnait pas à celle-ci la personnalité civile, elle n'avait pas de budget et ses ressources étaient celles des communes syndiquées. Cette organisation de la loi de 1837 était un essai bien timide. A vrai dire, elle se bornait à reconnaître un état de fait : l'indivision et la régler. Nous sommes donc encore loin du syndicat de communes, groupement facultatif.

Ce n'est qu'en 1884 qu'on rencontre une proposition nouvelle d'association syndicale, laquelle est beaucoup plus importante que l'œuvre de la loi de 1837. Les besoins des communes étaient devenus, en effet, de plus en plus exigeants et leur impuissance à les satisfaire se manifestait davantage. Il fallait permettre aux communes de pourvoir à l'assistance publique, de créer et d'entretenir des écoles, d'entreprendre des travaux de toutes sortes. En l'absence de toute organisation syndicale, des lois spéciales organisant certains services avaient dû, pour en assurer l'accomplissement, créer entre les communes une sorte d'entente ou d'indivision (loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux,

loi de 1851 sur l'assistance publique). C'était là des moyens provisoires; au cours des travaux préparatoires de la loi municipale de 1884, on essaya de faire adopter une organisation complète (articles 116 et suivants du projet). Voici quelles étaient les principales dispositions : d'une part, lorsque plusieurs communes auraient des biens indivis, le gouvernement créerait pour les administrer, une commission intercommunale. Cette création aurait lieu, soit à la demande de l'une des communes, soit d'office ; ainsi il pouvait y avoir création forcée. D'autre part, il pourrait être institué une commission intercommunale pour les objets suivants intéressant plusieurs communes : 1° création ou entretien à frais communs de cours ou d'écoles d'enseignement primaire supérieur, d'enseignement professionnel ou agricole ; 2° création ou entretien d'établissement de bienfaisance, hôpitaux, asiles de nuit ; 3° création, amélioration ou entretien des voies ou chemins vicinaux ordinaires desservant deux ou plusieurs communes. Le projet visait bien les principaux cas, desquels souvent ne peuvent s'acquitter les petites communes par suite de l'insuffisance de ressources. Mais par suite de retour à l'idée cantonale, ce projet faisait une restriction importante et injustifiée : les communes ne pouvaient s'associer qu'autant qu'elles faisaient parties d'un même canton. M. DE MARCERU, rapporteur, fit adopter ces dispositions par la Chambre, mais le Sénat les repoussa après avoir entendu le rapport de M. DEMÔLE qui craignait la

création d'une organisation semblable aux conseils cantonaux, et qui redoutait, d'autre part, de porter atteinte aux pouvoirs des conseillers municipaux.

La Chambre vota une deuxième fois le projet qui fut définitivement rejeté par le Sénat.

La loi de 1884 devait pourtant renfermer des dispositions relatives aux associations de communes.

Elle reproduisit d'abord la loi de 1837 en ce qui touchait aux biens indivis entre communes. Puis elle créa les « *conférences intercommunales* » (articles 116 et suivants). Des conseils municipaux, après avertissement préalable donné au préfet, peuvent s'entendre sur des objets intéressant leur communes respectives et même établir des conventions pour entreprendre des travaux à frais communs. Chaque conseil nomme trois délégués qui se réunissent en conférence. Le préfet et le sous-préfet y ont libre entrée. Les décisions de la conférence devront toujours, pour être exécutoires, être ratifiées par les conseils municipaux représentés. Cette dernière disposition enlève toute existence propre aux conférences intercommunales ; elle est sans doute cause du peu de succès rencontré par cette institution de la loi de 1884. Remarquons toutefois, qu'à la différence des commissions du projet de loi de 1884, les conférences intercommunales ont un caractère purement facultatif.

Il va sans dire qu'une réforme aussi timide ne pouvait satisfaire les partisans de l'idée syndicale. Le remède aux inconvénients de la petite commune était

pour eux dans l'association, ils réclamèrent une organisation plus complète, capable de donner aux syndicats de communes les ressources et la vigueur nécessaires pour jouer le rôle qu'ils attendaient d'eux au point de vue, par exemple, de l'assistance, de l'instruction et de l'entretien des voies de communication. Malgré l'opposition des partisans, encore nombreux, de l'idée cantonale et de ceux qui pensaient que la législation de 1884 était bien suffisante, M. FLOQUET, président du Conseil, déposait le 5 Juin 1884, un nouveau projet sur les syndicats de communes qui est devenu la loi du 22 Mars 1890.

La loi du 22 Mars 1890 : Les Syndicats de Communes

Cette loi donne aux syndicats de communes les caractères suivants : 1° Les associations de communes auront toujours un caractère facultatif. Ainsi c'est aux communes qu'il appartiendra de prendre l'initiative de se syndiquer quand elles voudront satisfaire à des besoins collectifs. Ce principe diffère totalement de celui qui est la base des projets d'organisation canto-

nale : dans ceux-ci en effet, les communes sont obligatoirement réunies au canton ; autre différence : un syndicat peut exister entre communes de cantons et de départements différents.

2° Les objets en vue desquels le syndicat sera créé peuvent être très divers, comme les besoins qui en ont fait sentir l'utilité ; ces objets seront fixés par le décret constituant, le syndicat qui dès lors ne pourra s'occuper d'autres questions ; ainsi sera garantie l'individualité des communes.

3° Le syndicat aura la personnalité civile et un budget tirant ses ressources des contributions obligatoires des communes syndiquées.

4° L'administration du syndicat est confiée à un conseil où chaque commune est représentée par des délégués. Les délibérations du conseil ne sont pas soumises à l'approbation des conseils municipaux.

Nous allons rapidement étudier la création, l'organisation et le fonctionnement des syndicats de communes, d'après la loi de 1890.

a) *Conditions requises pour la création des syndicats de communes.* — La loi n'a pas déterminé limitativement les objets en vue desquels les communes pourraient demander à se syndiquer. Ces objets peuvent en effet, varier suivant les époques : tels besoins aujourd'hui ignorés peuvent se manifester dans l'avenir. Une circulaire ministérielle du 15 Août 1890 se borne à donner quelques exemples : des syndicats peuvent se former pour la création d'hospices, d'hôpi-

taux, de bureaux de bienfaisance, de caisses de secours mutuels, d'établissements d'enseignement primaire supérieur ou professionnel ou pour la création ou l'entretien de chemins, ponts ou canaux. En tout cas, il est une condition essentielle que tout objet d'utilité collective doit remplir pour permettre la création du syndicat : il faut qu'il rentre par sa nature dans les attributions de la commune. Cela ressort évidemment des principes généraux du droit administratif. On ajoute (1) à cette première condition la nécessité pour l'œuvre entreprise de présenter un caractère de durée, de manière à justifier la création d'une personne morale comme le syndicat.

Le gouvernement a toujours exigé la réunion de ces deux caractères pour autoriser la formation des syndicats. C'est ainsi qu'il a refusé en 1890 d'accueillir la demande de plusieurs communes qui voulaient se syndiquer pour l'exploitation d'un tramway parce que cette entreprise « avait un caractère industriel ne rentrant pas dans le cercle normal des attributions des municipalités ».

Le gouvernement jouit ici d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, le Conseil d'Etat en ayant ainsi décidé par un arrêt du 17 juillet 1896.

Si les deux conditions que nous venons d'examiner sont réunies, les communes pour arriver à obtenir la la création du syndicat n'ont plus qu'à suivre la

(1) Albert RAMALHO. Revue générale d'administration (janvier 1895.)

procédure indiquée par l'article 159 : « Lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au ministre de l'Intérieur et s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'Etat autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes. » Si, après le décret rendu, d'autres communes voulaient entrer dans le syndicat, il suffirait, avec le consentement des communes associées, d'un décret simple. La création du syndicat établit un véritable contrat entre les communes qui en font partie : aucune ne peut s'en retirer avant que le but en vue duquel le syndicat a été institué ne soit atteint.

b) *Organisation du syndicat de communes.* — A la différence des conférences intercommunales et des commissions syndicales, les syndicats de communes jouissent d'une capacité juridique complète. Ce sont des personnes morales pouvant vendre, échanger, acquérir à titre gratuit ou onéreux et ester en justice. Mais comme les communes, les syndicats sont placés sous la tutelle du gouvernement, ainsi que le dit l'article 170 : « les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables. » Cette

tutelle est exercée par la Préfet. Quand les communes syndiquées ne font pas toutes partie du même département, la loi déclare (article 179) que le syndicat « ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune siège de l'association. » Cette commune est désignée par le décret d'institution sur la proposition des communes intéressées (art. 172).

Le syndicat est administré par un comité qui peut être organisé d'une façon spéciale par le décret d'institution « de manière à permettre d'introduire dans ce comité les personnages ayant qualité pour gérer les affaires de l'association. » En l'absence de dispositions spéciales, il est composé de la réunion des délégués des communes. Chacune d'elles en élit deux qui peuvent être pris en dehors du conseil municipal. Quant à la durée de leur mandat, la loi dispose que « les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée » En cas de suspension, de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil.

c) *Fonctionnement du syndicat ; ses attributions.* — Il ne rentre pas dans le cadre de notre étude, dans laquelle nous voulons seulement donner un aperçu de la législation syndicale, de traiter en détail du fonctionnement des syndicats de communes. Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires, un mois avant les sessions ordinaires du Conseil général, celui-ci pouvant être appelé à délibérer sur des questions

intéressant le syndicat. Au cas où une session extraordinaire devient nécessaire, le président convoque le comité en prévenant le Préfet 3 jours à l'avance. Le préfet ou la moitié au moins des membres peuvent obliger le président à réunir le comité. La durée des sessions ordinaires est fixée à 15 jours, mais le sous-préfet peut autoriser leur prolongation. En général, les règles concernant « l'ordre et la tenue des conseils municipaux sont applicables aux séances du comité (article 174), toutefois ces séances ne sont pas publiques. Le préfet ou le sous-préfet ont le droit d'y assister ou de s'y faire représenter par un délégué. Enfin l'article 175 dispose que « le comité peut choisir soit parmi ses membres, soit en dehors, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants ; il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confie ». Cette commission, dont les membres seront choisis dans la commune siège du syndicat, se réunira beaucoup plus facilement et rapidement que le comité et pourra ainsi s'occuper des affaires urgentes ; en tout cas il lui est interdit de délibérer hors la limite de son mandat.

Les attributions du syndicat sont fixées par le décret qui le constitue et le comité ne peut délibérer sur d'autres objets. Si l'utilité d'étendre le syndicat à des services nouveaux se faisait sentir, les communes intéressées devraient se mettre d'accord à ce sujet, après quoi il faudrait un nouveau décret rendu en Conseil d'État pour autoriser cette extension de pou-

voirs. En principe le syndicat n'a vis-à-vis de l'objet pour lequel il a été créé d'autres pouvoirs que ceux qui appartiendraient aux communes. C'est ce que décide l'article 176 : « L'administration des établissements faisant l'objet du syndicat est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent pour les établissements analogues la Constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition et la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et la comptabilité. Le comité exerce à l'égard de ces établissements les droits qu'appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature. » C'est ainsi qu'à propos de la création d'un syndicat en vue d'entretenir un hospice intercommunal, le Conseil d'État a déclaré que « la personnalité d'un hospice intercommunal ne doit pas être absorbée par celle du syndicat, de même qu'un hospice ordinaire a une existence distincte de celle de la commune dans laquelle il a été créé, de même un hospice intercommunal doit former un établissement indépendant du syndicat qui n'est, en réalité, que la représentation de plusieurs communes associées. » (1).

Nous avons déjà dit que les syndicats de communes

(1) *Conseil d'Etat*, séance du 3 mars 1892, Projet de syndicat entre les communes de Pantin, Bagnolet, Les Lilas et Pré-Saint-Gervais.

ont un budget. Les recettes servant à l'alimenter comprennent d'abord et surtout les contributions des communes syndiquées. En outre, le syndicat touche les revenus des biens meubles ou immeubles qu'il administre : il peut recevoir des subventions de l'État, du département et des communes et aussi des dons et legs.

Les syndicats pourraient-ils contracter des emprunts ? En principe, on peut répondre affirmativement, mais en pratique, le cas ne se produira pas ; car, d'une part, les communes trouveront plus facilement à emprunter elles-mêmes et, d'autre part, il ne serait guère possible aux syndicats de trouver les ressources nécessaires pour assurer l'amortissement d'emprunts. En effet, il faut remarquer que les syndicats ne peuvent établir d'impôts n'étant qu'une association de communes et c'est à ces dernières qu'ils doivent s'adresser pour trouver les ressources dont ils ont besoin.

Les dépenses inscrites au budget varieront suivant l'objet du syndicat ; elles répondront aux besoins des établissements ou des services en vue desquels le syndicat aura été créé. « Les règles de la comptabilité des communes sont applicables à la comptabilité des syndicats » (article 172). Le receveur du syndicat est le receveur municipal de la commune siège. Toutefois le décret d'institution peut en décider autrement et porter que le syndicat aura un receveur spécial.

d) *Dissolution du syndicat.* — La loi indique que le

syndicat peut prendre fin de deux manières : il peut y avoir dissolution de plein droit ou dissolution forcée. Il y aura dissolution de plein droit : 1° par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet ; c'est l'application du droit commun ; 2° quand il y a entente unanime des conseils municipaux intéressés ; c'est une dérogation au droit commun.

Il pourra y avoir dissolution forcée : 1° Quand la majorité des conseils municipaux en fera la demande motivée, le gouvernement, s'il reconnaît le bien fondé des motifs invoqués, prononcera la dissolution par décret simple ou 2° par décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'État, ce qui implique un examen sérieux de la décision à prendre. Le décret de dissolution, en cas de dissolution forcée, détermine la façon dont s'opèrera la liquidation du syndicat.

Telle est, brièvement exposé l'économie de la loi du 22 mars 1890. Nous voyons qu'elle diffère complètement de celle des projets d'organisation cantonale : elle est basée, en effet, sur un principe tout à fait opposé : la liberté absolue pour les communes de se syndiquer ou non. On pensait ainsi, d'une part, éviter les inconvénients du groupement forcé, détruisant l'individualité des communes, et, d'autre part, remédier par l'association facultative aux conséquences fâcheuses de l'émiettement communal. La pratique a-t-elle répondu aux espérances des auteurs de la loi ? A cette question on peut, aujourd'hui, répondre négativement.

tivement ; l'échec de la loi de 1890 est complet. Dix ans après sa promulgation, on ne comptait en France que 15 syndicats de communes et cette situation ne s'est pas améliorée depuis. Quelles sont les raisons de cet insuccès ? On en a donné plusieurs. Certains ont pensé, M. DUCROCQ notamment (1) que les dispositions de la loi de 1890 étaient inutiles. Ce que ses auteurs attendaient d'elle, c'était surtout le développement des services d'assistance, de voirie et de l'enseignement. Or il existait déjà à cet égard des dispositions particulières. C'est ainsi que la loi du 21 mars 1836 sur les chemins vicinaux dit dans son article 6 : « lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, le préfet, sur l'avis des conseils municipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa construction ou à son entretien et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elle y contribuera. »

De même, la loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux, crée entre les communes une association pour l'assistance publique. De même, aussi la loi du 30 Octobre 1886 sur l'enseignement primaire, article 11 parle de l'association de plusieurs communes pour l'établissement et l'entretien d'une école. Il y a, à notre avis, une part de vérité dans cette opinion de M. DUCROCQ et il est certain que, dans bien des cas, les dispositions des lois spéciales que nous venons d'indiquer ont rendu inutiles des syndicats de commu-

(1) DUCROCQ. Cours de Droit administratif (7^e édition, Tome I, pages 422 et suivantes).

nes. Cependant la loi de 1890 se différencie essentiellement de ces dispositions particulières.

En effet, son caractère principal est de constituer un organisme permanent, et M. HAURIOT le distingue très bien sous ce rapport des conférences intercommunales : « La différence, dit-il, semble résider dans la continuité de collaboration que suppose une œuvre entreprise en commun dans le cas du syndicat et qui ne se retrouve pas dans le cas de la conférence intercommunale où il s'agit d'une entente momentanée ». (1)

Continuant cette distinction, M. HAURIOT ajoute : « Les commissions syndicales, prévues par les articles 161 et suivants de la loi du 5 Avril 1884, sont relatives à l'administration des biens et droits indivis entre plusieurs communes ; leur mission est donc très déterminée et aucune confusion n'est possible avec celle des syndicats de communes qui suppose œuvre entreprise, c'est-à-dire service public ». (2)

Les syndicats de communes sont donc autre chose que les associations de communes établies par certaines lois dont parle M. DUCROCQ.

On a dit aussi qu'une des principales causes de l'échec de la loi de 1890 était l'interprétation trop étroite que le Conseil d'État en avait donné. Nous avons vu qu'une des conditions essentielles requises

(1) HAURIOT. Précis de Droit administratif, 6^e édition 1907, page 250 note 2.

(2) HAURIOT. Précis de Droit administratif (6^e édition 1907, page 250 en note 2.)

pour la création d'un syndicat était que l'objet de l'association rentrât dans 1° « le cercle nominal des attributions des municipalités ». Or, s'en tenant à une interprétation très stricte de ce principe, le Conseil d'État a refusé, comme nous le faisons remarquer antérieurement, l'autorisation de se syndiquer à des communes en vue de l'exploitation d'un tramway, en considération du but industriel de cette tentative. Une telle jurisprudence est évidemment de nature à renforcer l'argumentation de M. Ducrocq qui pensait que la loi de 1890 était complètement inutile. Cependant si l'on accorde plus de droits aux syndicats qu'à la commune prise isolément, ne va-t-on pas sacrifier celle-ci ? En réalité, c'est bien là le dilemme qui se pose et nous retrouvons ici des objections analogues à celles qu'on a fait valoir contre les projets d'organisation cantonale. Si on étend l'organisation syndicale, on empiète sur les prérogatives communales ; si, au contraire, comme l'a fait la loi de 1890, on restreint le rôle des syndicats de communes facultatifs, ceux-ci sont inutiles.

Il y a encore d'autres causes de l'échec de l'idée syndicale. On peut se demander d'abord si l'existence de la loi de 1890 n'est pas ignorée de la majeure partie des communes rurales, dont les conseils municipaux sont composés d'hommes, souvent peu instruits et routiniers. A ce propos, on peut regretter qu'aucune mesure efficace n'ait encore été prise pour mettre les citoyens au courant de l'intérêt qui s'attache à des réfor-

mes législatives semblables. D'autre part, les syndicats de communes se sont heurtés à l'esprit de particularisme persistant que l'on rencontre toujours dans les petites communes. Celles-ci voulant garder une complète autonomie se refusent à mettre certains services en commun et préfèrent les assurer tant bien que mal elles-mêmes. Pour toutes ces raisons, la loi de 1892 a déçu les espérances que ses auteurs fondaient sur elle.

Il reste pourtant des partisans de l'idée syndicale et certains d'entre eux pensent que devant l'indifférence des municipalités et le peu d'empressement à créer des syndicats, une réforme législative s'impose, permettant en certaines circonstances la création d'office d'associations. Ce serait le syndicat forcé : mais alors évidemment, on peut lui adresser les mêmes critiques qu'aux projets d'organisation cantonale que nous avons étudiés. C'est pourquoi nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable d'en faire l'expérience.

L'échec de la loi de 1890 ayant montré les défauts d'une réforme basée sur une application de l'idée syndicale, une autre solution a été envisagée qui permettrait dans une certaine mesure de remédier aux inconvénients de notre organisation communale, sans en modifier la division territoriale. Beaucoup pensent en effet, qu'une des causes du fonctionnement défectueux de cette organisation, réside dans l'uniformité de législation qui soumet toutes nos communes, petites et grandes, au même régime. Or en raison de l'inégalité qui existe entre elles aux points de vue de

leurs ressources et du nombre de leurs habitants, on s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'instituer des régimes différents pour les communes suivant leur population ou suivant qu'elles sont rurales ou urbaines.

La loi de 1884 applique en effet le même régime à toutes les communes de France, sauf Paris et Lyon qui sont placés sous un régime spécial. Cette règle d'uniformité date de la loi du 14 Décembre 1789 et s'est maintenue depuis dans notre organisation municipale, sauf pendant la courte période d'application de la Constitution du 5 fructidor an III.

On peut se demander quelle est la valeur de cette règle. On a invoqué en sa faveur plusieurs arguments : en premier lieu, dit-on, elle a pour effet de simplifier le contrôle administratif. M. HAURIOU (1) notamment pense que l'uniformité offre des avantages aussi bien au regard des grandes communes qu'au regard des petites « C'est dit-il 1° une simplification bien commode au point de vue du contrôle administratif ; 2° en fait, les avantages et les inconvénients du chiffre de la population se balancent au point de vue administratif. Si la commune populeuse a plus de ressources et plus de lumières, et par conséquent si de ce chef elle mérite plus d'indépendance, en revanche elle a peut-être moins de sagesse électorale que la petite commune,

(1) HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public (6^e édition, page 200 en note).

par conséquent elle est bien placée dans la situation moyenne que lui a fait la loi ». Dans les petites communes, on trouve à l'inverse peu d'administrateurs éclairés, et cela explique la nécessité de ne pas donner à ces communes trop d'autonomie, elles aussi seront donc bien placées dans la moyenne que leur donne la loi de 1884. Il faut conclure, dit-on, qu'il n'y a pas lieu de donner aux petites communes un régime différent des grandes ; et les partisans de l'uniformité ajoutent encore que ce régime est conforme au tempérament français et ils pensent comme VIVIEN que « nos habitudes d'uniformité légale ne permettraient pas d'adapter de distinction et de créer deux règles, deux devoirs pour un seul ordre d'intérêt et d'existence ».

A ces arguments il n'est pas difficile de répondre. Tout d'abord nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire, pour assurer le contrôle administratif d'instituer une législation uniforme : l'exemple de certains pays entre autres l'Angleterre, démontre le contraire : les communes urbaines ayant plus d'autonomie que les communes rurales. Et, du reste, l'opinion de M. HAUMOU, qui pense que les avantages et les inconvénients de l'uniformité se balancent n'est pas du tout justifiée : pour les grandes communes, la tutelle est nécessaire, selon lui, en raison de l'importance de leurs budgets ; pour les petites, elle s'impose par suite du manque de compétence des administrateurs. Or, ce sont là deux ordres d'idées absolument différents qu'il est impru-

dent de rapprocher et de comparer pour justifier une réglementation uniforme. C'est justement, peut-on dire, en raison de ces dissemblances, qu'il conviendrait d'instituer pour les communes urbaines et les communes rurales des régimes différents.

L'argumentation de M. HACRIOU se retourne contre lui-même.

D'autre part, de ce que l'idée d'uniformité s'accorde avec le tempérament français, il ne faut pas conclure qu'elle est excellente : de plus, il ne faut pas confondre l'uniformité et l'égalité ; dans la question qui nous occupe, l'uniformité est, au contraire, la cause des inégalités. En tout cas, elle est un obstacle sérieux aux mesures de décentralisation. C'est ainsi que la loi décentralisatrice du 8 janvier 1905 concernant l'autorisation pour les communes de plaider à d'heureux résultats pour les grandes villes dont les administrateurs éclairés n'engageront pas de procès à la légère ; elle est, au contraire, mauvaise pour les petites communes dont le conseil municipal est composé d'hommes peu au courant des questions de droit et qui pourtant sont souvent très processifs : ils engageront des procès très onéreux, compromettront les finances municipales. De même pour les délibérations soumises à approbation, il y aurait lieu de distinguer entre les petites et les grandes communes. Au point de vue de la nomination du maire, le régime de l'uniformité mériterait peut-être aussi d'être abandonné.

Dans toutes les communes, depuis 1884, les maires sont élus par les conseils municipaux : dans les grandes villes, ce système est bon, mais, par contre, il a souvent de fâcheux résultats dans les petites communes, où il est difficile de trouver, au sein du conseil, un homme ayant les loisirs et les capacités nécessaires pour remplir les fonctions de maire ; et il arrive très fréquemment que ces fonctions sont en réalité remplies par le secrétaire de mairie.

Nous croyons donc que le meilleur moyen de remédier aux vices de notre organisation municipale serait de renoncer au régime de l'uniformité. Une réforme dans ce sens n'encourrait pas les reproches qu'on a adressés aux projets d'organisation cantonale. Elle ne créerait pas comme eux de groupements forcés et respecterait l'individualité des communes sans introduire dans notre administration un rouage nouveau. Elle se bornerait à donner aux communes des pouvoirs mieux proportionnés à leurs ressources, et elle ne chargerait les administrateurs que des fonctions et des responsabilités qu'ils pourraient supporter. Une tentative a été faite dans ce sens en 1833. La commission de la Chambre chargée de projet de loi sur les attributions municipales, avait proposé de créer deux

C'est pourtant, à notre avis, dans ce sens que devraient s'orienter les efforts de ceux qui veulent améliorer notre régime municipal. Une question assez classes de communes, mais cette proposition n'aboutit pas.

délicate se pose : à quel critérium faudrait-il s'arrêter ? On pourrait prendre par exemple le chiffre de 3.000 habitants. (1) Les communes ayant une population de 3.000 habitants et au-dessus ont en général assez de ressources et comptent habituellement assez de citoyens éclairés, pour qu'on puisse leur appliquer un régime largement décentralisé. Pour les communes en dessous de ce chiffre, il conviendrait au contraire de renforcer sur certains points les pouvoirs de contrôle de l'administration centrale.

A côté de cette réforme que nous croyons désirable, il serait bon, autant que possible, de supprimer les communes trop petites ou tout au moins de n'en créer de nouvelles qu'en cas d'absolue nécessité.

(1) M. ROLLAND. Cours de Droit administratif (doctorat) Nancy 1907-1908.

Chapitre V

Conclusions

De cette étude sur le canton dans l'organisation administrative française, il nous reste à dégager les conclusions.

Au cours de notre travail, nous avons maintes fois signalé le lien étroit qui existe entre l'organisation communale et l'organisation cantonale. Le canton, nous l'avons vu dans notre chapitre consacré à son rôle actuel, ne tient pas, dans notre régime administratif, une place bien importante, il n'est qu'une simple division territoriale, sans personnalité juridique et sans vie active, au rôle plus effacé encore que celui de l'arrondissement. Le canton ne peut acquérir l'importance que certains voudraient lui voir prendre que si l'on en fait le centre d'une nouvelle organisation municipale. Nous avons exposé les raisons qui militent, en faveur d'une réforme du régime municipal français, et nous avons reconnu qu'un trop grand

nombre de petites communes ne pouvaient, par faute de ressources et d'administrateurs capables, s'acquitter de la tâche que le législateur leur a impartie... Les auteurs des divers projets d'organisation cantonale que nous avons étudiés pensent que l'on pourrait réaliser la réforme souhaitée, en groupant au canton, certains services municipaux que les communes trop faibles ne peuvent elles-mêmes assurer convenablement. Une telle organisation, qui trouve un précédent dans la Constitution de l'An III, aurait aussi l'avantage de rendre inutile l'arrondissement, dont l'existence actuellement même ne se justifie pas par de sérieuses raisons.

Certes, nous sommes entièrement de l'avis de ceux qui voudraient voir introduire des réformes dans notre régime municipal. Nous ne pensons pas toutefois qu'il convienne d'y procéder par le moyen d'une organisation cantonale nouvelle. L'expérience de la Constitution de l'An III n'est pas, nous l'avons vu, de nature à faire souhaiter le retour des municipalités de canton. Il est vrai qu'elle se produisit à une époque troublée et qu'elle se heurta par suite, à des difficultés qui ne se rencontreraient sans doute plus. Mais l'organisation cantonale aurait d'autres inconvénients, tenant à sa nature même, et qui, à notre avis, l'emporteraient de beaucoup sur ces avantages. Ces inconvénients, nous les avons déjà signalés : tout d'abord, le groupement des services municipaux au canton, ne tient aucun compte des affinités naturelles des diverses

communes : on réunit ainsi arbitrairement, sous une même administration, des communes dont les intérêts sont différents et parfois contraires. On peut faire ici au canton le même reproche, quoiqu'à un degré moindre qu'à l'arrondissement. Un arrondissement groupe très souvent des communes qui, par leurs intérêts et leur situation géographique, eussent dû être rattachées à un arrondissement voisin. Il sépare, par contre, des communes dont les besoins sont analogues et qui auraient le plus grand intérêt à être réunies sous une même administration. Il est certain que le canton, par la raison que sa superficie est moindre que celle de l'arrondissement, groupera rarement des communes à intérêts absolument divergents. Et nous reconnaissons volontiers qu'à ce point de vue il possède une supériorité sur l'arrondissement. Mais par contre, ce dernier joue un rôle beaucoup moins important que celui que l'on voudrait voir attribuer au canton. Et, de fait, la grande masse des citoyens s'intéresse assez peu à la question du maintien ou de la suppression de l'arrondissement dont l'existence ne se manifeste que dans des circonstances relativement rares. Il n'en serait pas de même pour le canton. Celui-ci, réunissant arbitrairement des communes ayant des intérêts et des besoins différents sous une même administration, se heurterait inévitablement à l'esprit particulariste des habitants, car c'est un fait que nous avons plusieurs fois signalé, ceux-ci ont le plus grand souci de l'autonomie communale et consi-

déreraient toute atteinte portée à cette autonomie par la constitution d'un groupement forcé, tel que le canton, comme devant léser les intérêts particuliers de leur communauté.

Enfin on peut encore faire grief aux projets d'organisation cantonale, de créer dans notre régime administratif, auquel on reproche déjà sa complication, des rouages nouveaux. Certes, nous ne voyons point d'inconvénients sérieux à la disparition de l'arrondissement et des conseils d'arrondissement, mais si cette suppression ne peut se faire qu'à la condition de créer des conseils cantonaux et en définitive de faire de chaque canton, une sorte de petit arrondissement, nous croyons qu'il est préférable de ne pas tenter l'expérience.

Pour toutes ces raisons nous pensons qu'il faut renoncer à prendre le canton pour base d'organisation de notre régime municipal. Et en général nous croyons qu'il est mauvais de créer dans le pays des subdivisions administratives nouvelles. Etablies arbitrairement d'après la méthode employée par les hommes de la Révolution, les circonscriptions administratives françaises, département, arrondissement et canton ne tiennent aucun compte des différences ou communautés d'intérêts et de besoins des groupements qu'elles renferment. Bonnes peut-être à l'époque où l'on organisa notre régime administratif, elles ne répondent plus, à notre avis, au développement politique et économique du pays. Elles réunissent sous la

même autorité administrative des régions absolument étrangères les unes aux autres par leurs productions, le genre d'activité de leurs habitants, leurs besoins, et ainsi l'administration, au lieu de faciliter la mise en valeur de ces régions, est trop souvent une cause de gêne et de complications. En un mot, au point de vue administratif, nos divisions territoriales réunissent des régions qui devraient être séparées, et en séparent d'autres qui devraient être réunies. Donner au canton une partie des attributions des municipalités serait revenir au système du groupement légal forcé et artificiel et aller à l'encontre du mouvement qui se manifeste avec tant de force aujourd'hui et qui a pour but de mettre notre régime administratif plus en rapport avec les besoins économiques des diverses régions du pays. Ce qui doit désormais séparer deux circonscriptions administratives, ce n'est plus une rivière, mais des besoins, des aspirations, des activités économiques différents.

Persuadés des mauvais résultats auxquels serait vouée l'application, dans l'ordre municipal, du système du groupement cantonal forcé, certains ont pensé qu'on pourrait pallier aux inconvénients qui découlent du trop grand nombre des petites communes en autorisant celles-ci à se syndiquer librement.

Dès que des services de même ordre dans plusieurs communes ne pourraient pas, à défaut de ressources, être assurés convenablement par chacune d'elles sur

son territoire, ces communes auraient la faculté de demander l'autorisation de se réunir en syndicat, en vue de la réalisation de l'œuvre commune. Nous avons vu que cette idée de groupement facultatif avait toujours eu des partisans. Appliquée d'abord timidement dans des cas limitativement déterminés par la loi, elle a enfin reçu une consécration définitive dans la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes. Nous avons constaté que cette loi, sur laquelle ses auteurs fondaient de grandes espérances, n'a été utilisée que rarement par les communes, et nous avons indiqué, comme cause de son insuccès, l'esprit particulariste des municipalités, et le fait que beaucoup de celles-ci en ignorent les dispositions. On peut ajouter aussi que cette loi, dans l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'État, ne permet pas la réalisation du syndicat dans toutes les hypothèses, notamment lorsqu'il s'agit de municipaliser et d'exploiter industriellement certains services publics. Pourtant le principe du groupement facultatif, consacré par la loi de 1890, s'il était appliqué plus souvent, ne présenterait que des avantages et on peut penser qu'il remédierait, dans une large mesure, aux inconvénients de notre régime municipal. Il est, en tout cas, de beaucoup préférable, à notre avis, à tout système d'organisation cantonale, et l'on doit regretter le peu d'empressement qu'ont mis les communes à se servir de la faculté que leur donnait la loi de 1890, de se réunir pour collaborer à l'exécution de travaux

et à l'accomplissement de services qu'elles ont grand peine à assurer, chacune par ses propres moyens. Peut-être pourrait-on rendre la loi sur les syndicats de communes plus efficace en élargissant ses dispositions, de façon à permettre aux municipalités de se grouper dans de plus nombreuses hypothèses. En même temps, l'administration préfectorale pourrait être invitée, dans chaque département, à faire connaître aux municipalités les dispositions de la loi et les avantages qu'elle offrirait aux communes qui y auraient recours. Il y aurait là une réforme à faire et un effort à tenter, mais il est douteux que devant l'insuccès de la loi de 1890, on revienne à cet ordre d'idées.

Il convient donc de chercher ailleurs la solution du problème.

Puisque les défauts du régime municipal français proviennent du nombre trop grand de petites communes, on a pensé, que le moyen le plus efficace et le plus simple d'y remédier, était de supprimer en les réunissant à d'autres communes, celles dont les ressources sont insuffisantes pour leur permettre de remplir la tâche dont elles sont chargées. Mais nous avons vu que cette mesure heurtait le tempérament français. Les habitants des petites communes sont absolument hostiles à toute atteinte portée à l'autonomie du groupement dont ils font partie.

Ils pensent que leurs intérêts seraient fatalement sacrifiés au profit du groupement nouveau. A cet

esprit étroit, le gouvernement lui-même n'a pas su résister, puisque, comme nous l'avons indiqué, après avoir réalisé d'abord, au cours du siècle dernier, quelques suppressions de petites communes, il en a créé ensuite de nouvelles et que de nos jours, le nombre des créations est plus élevé que celui des suppressions.

Nous sommes ainsi amenés à rejeter tous les moyens proposés, de réorganisation municipale que nous venons d'énumérer : organisation cantonale, syndicat de communes ; suppression des petites communes tous ces expédients et le premier d'entre eux surtout ne nous paraissent pas devoir donner, dans l'application, le résultat cherché. Nous en revenons donc à l'idée que nous exprimions au chapitre précédent. Nous croyons que notre régime municipal pourrait être considérablement amélioré. Si l'on consentait hardiment à rompre avec le principe de l'uniformité qui est à sa base. Nous pensons qu'il est tout à fait illogique de soumettre au même régime les petites et les grandes communes. Nous avons exposé sommairement les raisons qui militent en faveur d'une réforme, dans le sens que nous indiquons, de notre organisation municipale, et nous croyons avoir démontré que leur valeur l'emporte beaucoup sur celle des prétendus avantages de l'uniformité. Que l'on donne donc une large autonomie, aux communes possédant des ressources en argent et en administrateurs éclairés, suffisante pour leur permettre à la fois de gérer convenablement les intérêts dont elles ont la garde et d'assurer le développe-

ment économique du groupe. Qu'au contraire, l'administration supérieure surveille plus étroitement la vie municipale des petites communes ; elle stimulera l'activité des municipalités trop timorées et à l'inverse empêchera les entreprises trop hasardeuses de celles qui engageraient des dépenses en disproportion de leurs ressources.

A partir de quel chiffre d'habitants la commune serait-elle considérée comme grande commune ? C'est là, nous l'avons dit, un point assez délicat à résoudre ; mais à partir d'une certaine population, les communes ont toutes assez de ressources et comptent des habitants assez éclairés pour qu'on puisse, sans danger, leur accorder une large autonomie. Il y a là une question de mesure pour laquelle les éléments d'appréciation ne paraissent pas manquer.

La suppression de l'uniformité par l'institution de régimes différents pour les grandes et les petites communes, telle est l'idée à laquelle nous nous rallions et qui nous paraît susceptible de solutionner la question de la réforme de l'organisation municipale française.

Nous croyons au surplus que l'on ferait par ce moyen de la bonne décentralisation. La vraie décentralisation, la seule véritablement capable de donner de bons résultats consiste, non pas à donner à tous les groupements politiques, plus d'autonomie, mais bien, à ne donner cette liberté d'action, qu'à ceux qui peuvent

en user sans danger pour les intérêts des administrés
et du pays tout entier.

Vu : Nancy, 8 Novembre 1911

Le Président de Thèse

LOUIS ROLLAND

Vu : Le Doyen de la Faculté de Droit

Nancy, le 9 Novembre 1911

E. BINET

Vu et permis d'imprimer :

Nancy, le 10 Novembre 1911

Pour le Recteur, de l'Académie

Le Doyen délégué,

G. FLOQUET

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	5
INTRODUCTION	9

CHAPITRE I

Aperçu de l'Organisation municipale de 1789 à l'An III.....	13
Idées de d'Argenson et de Le Trosne	14
La question de la division du territoire à la Constituante : le projet Thouret.....	15
Comment le régime municipal de 1789 fonctionna-t-il et pour quelles causes fut-on amené à le modifier ?.	20
La Constitution Girondine et la Constitution de 1793.....	22

CHAPITRE II

La Constitution du 5 fructidor An III. — Organisation des municipalités de canton. — Leur fonctionnement, leur disparition	29
Discussion du projet des onze.....	29
Organisation du canton et de la commune d'après la population.....	34
Les élections	35
Attributions des municipalités: rôle des divers organes..	36
Le bureau central.....	43
Le budget.....	44
Fonctions spéciales de l'agent municipal.....	46

Le commissaire du Directoire exécutif.....	47
Fonctionnement des municipalités de l'An III.....	50
Causes de leur disparition.....	50

CHAPITRE III

Organisation actuelle du canton.....	57
Le canton de l'An VIII à nos jours.....	58
Le canton : son territoire, contestations relatives aux circonscriptions cantonales.....	60
Le canton et l'organisation du conseil général ; les modifications à la circonscription cantonale, leur répercussion sur les conseillers généraux élus antérieurement.....	67
Le canton et les élections au conseil d'arrondissement...	77
Le canton au point de vue judiciaire.....	78
Le canton et le recrutement de l'armée.....	81
Le canton et l'enseignement : les délégués cantonaux.....	82
Le canton et les lois d'assistance.....	84
De quelques autres charges ou services que l'on trouve généralement établis au chef-lieu de canton : notaire, receveur d'enregistrement, agent-voyer, etc., etc.....	86
Remarques : a) Les commissaires de police cantonaux...	89
b) Le canton et l'organisation du culte catholique antérieurement à la loi du 9 décembre 1905.....	90

CHAPITRE IV

Projets d'organisation cantonale.....	93
Section I. Les différentes propositions d'organisation cantonale jusqu'en 1880.....	93
Les projets postérieurs : Proposition Antonin Dubost et Bastid.....	109
Projet Goblet.....	112

Proposition Colfavru.....	121
Projet Maurice Faure	124
Proposition Boudenoot.....	124

Section II. Diverses mesures proposées pour réformer notre régime municipal autrement que par le moyen d'une organisation cantonale.....	138
--	-----

Les associations de commune et l'idée syndicale.....	143
--	-----

La loi du 22 Mars 1890 : les syndicats de communes.....	148
---	-----

CHAPITRE V

Conclusions	167
-------------------	-----

